



الموسوعة السياسية للشباب

الخصخصة

د.أحمد جمال الدين موسى



الموسوعة السياسية للشباب

الخصخصة

- انطلاقًا من شعلة التنوير التى تحملها «نهضة مصر للطباعة والنشر» منذ تأسست عام 1938، تصدر هذه السلسلة التثقيفية ضمن الموسوعة السياسية للشباب؛ لتلقى أضواء كثيفة على المفاهيم والمصطلحات والقضايا التى يصادفها الشباب فى حياتهم اليومية، أو تقع تحت أعينهم فى الصحف وعبر الإذاعات والفضائيات.

- تهدف هذه الموسوعة إلى تزويد الشباب بمعلومات ومعارف دقيقة وسهلة ومبسطة؛ كى تكون عونًا لهم فى «فهم» ما يدور حولهم من أحداث، وتعريفهم بما ينبغى عليهم عمله تجاه أنفسهم و«أوطانهم» وتجاه الآخرين.

- يقوم هذا الكتاب بتشريح سياسة الخصخصة دون انحياز لها أو ضدها، فيشرح المفهوم ومخاطره، وأساليب تطبيق الخصخصة، ويقدم نماذج من الشرق والغرب، بحيث يشعر كل من يقرأ الكتاب بالامتلاء الذهنى.

- تشمل الأعداد التالية تعريفات لمفاهيم وقضايا أخرى مثل: ال... العام، والديمقراطية، والعنصرية، والأصولية، والعلمانية، ... والحكم الرشيد، والخصوصية الثقافية، وصدام الحضار... النووى، وأسلحة الدمار الشامل، والإعلام وصناعة العقول، ... الشرعية، والليبرالية، والاستشراق، والخصخصة، والتحد... الدولى، والأيديولوجيا.. وغيرها.



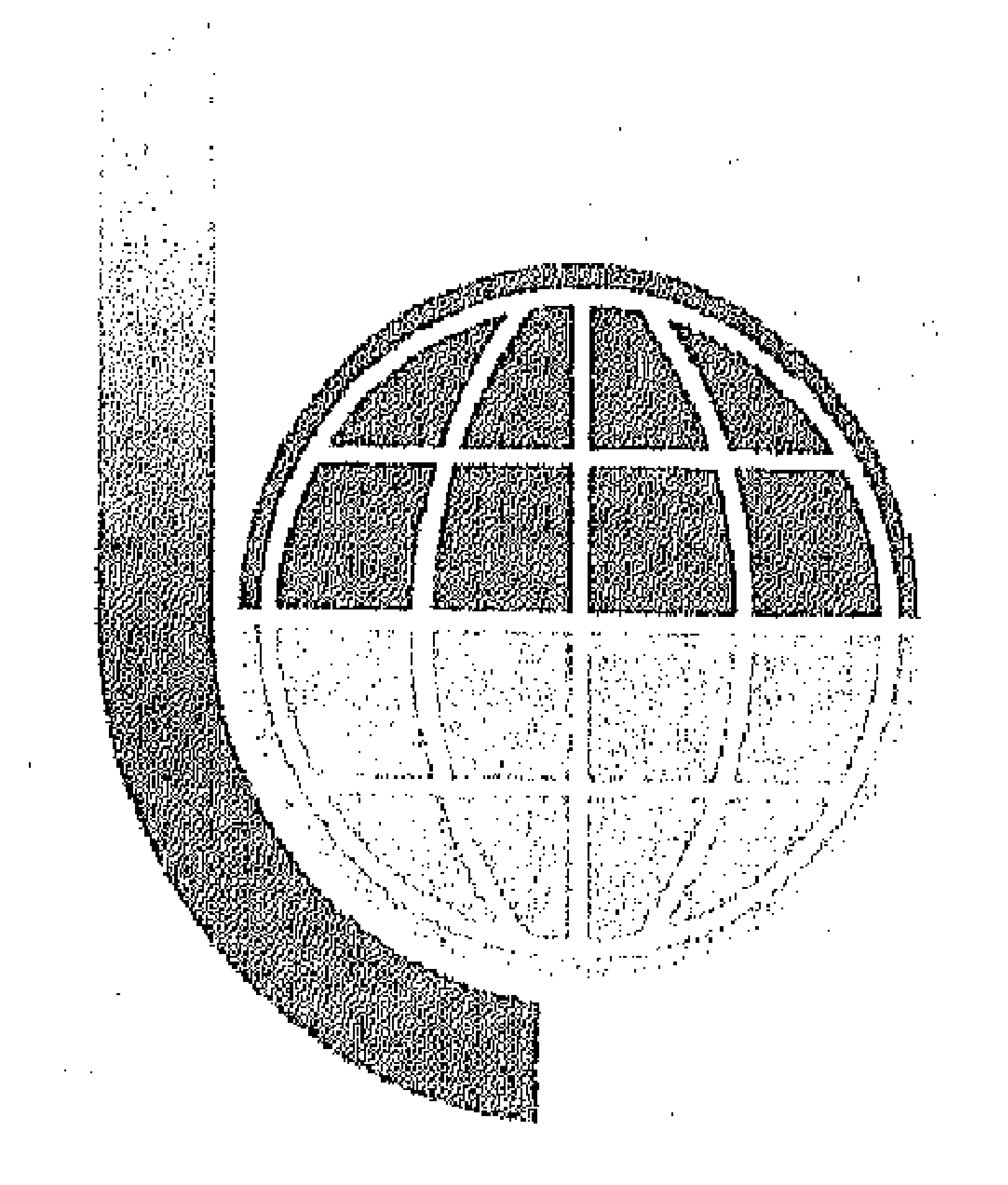




الخصخصة

د. أحمد جمال الدين موسى
أستاذ ورئيس قسم الاقتصاد والمالية العامة
رئيس جامعة المنصورة السابق
وزير التربية والتعليم السابق





العنوان: الخصخصة

تأليف: د. أحمد جمال الدين موسى

إشراف عام: داليا محمد إبراهيم



للطباعة والنشر والتوزيع

أسسها أحمد محمد إبراهيم سنة 1938

الترقيم الدولي: 8-3894-14-977 رقم الإيداع: 2007/15028 الطبعة 1: يوليو 2007

الإدارة العامة: 21 شارع أحمد عرابي - المهندسين - الجيزة تليفون: 33466434 - 33472864 02 فاكس: 33462576 02

المركز الرئيسي: 80 المنطقة الصناعية الرابعة - مدينة 6 أكتوبر تليفون: 38330287 - 38330289 02 فاكس: 38330296 02

مركز التوزيع: 18 شارع كامل صدقي - الفجالة - القاهرة تليفون: 25909827 - 25908895 02 فاكس: 25903395 02

فرع الإسكندرية: 408 طريق الحرية، رشدي تليفون: 5462090 03

فرع المنصورة: 13 شارع المستشفى الدولى التخصصى، متفرع من شارع عبد السلام عارف، مدينة السلام تليفون: 2221866 050

E-mail: publishing@nahdetmisr.com–customerservice@nahdetmisr.com

www.nahdetmisr.com

تقديم

ليس من شك فى أن مفهوم الخصخصة هو من أكثر المفاهيم التباساً لدى شرائح عديدة من الشباب وغير المتخصصين، وقد يرجع ذلك إلى أنه قد اجتاح حياتنا كالسيل، وظل لعدة سنوات مادة خصبة لوسائل الميديا خصوصاً عندما ظهر فريق من الناس يعارضه، ويكشف مساوئه ويحذر من دخوله إلى ميادين إنتاجية.. ومع ذلك فإن الخصخصة تعني ببساطة إفساح المجال رحبًا أمام المبادرات الخاصة على حساب التدخل الحكومى في النشاط الاقتصادى؛ ولذلك نجد القطاع الخاص يعمل جنبًا إلى جنب مع القطاع العام فى جميع دول العالم، ولكن بنسب متباينة تتواءم مع الفلسفة السياسية والاجتماعية التى تعتنقها هذه الدولة أو تلك..

والحق أن هذا الكتاب (الذى وضعه متخصص بارع فى قضية الخصخصة وهو الدكتور أحمد جمال الدين موسى) رغم صغر حجمه فإنه جمع وكثف وأوفى، بحيث يشعر كل من يقرؤه بالامتلاء الذهنى.. وباختفاء جميع الأسئلة المطروحة حول المفهوم ومخاطر الدولة، وأساليب وفنون تطبيقها.

ومن حسنات هذا الكتاب أنه جاء بأمثلته التطبيقية من الشرق والغرب، ومن الدول الاشتراكية والرأسمالية على السواء؛ لذلك نعتقد أنه سوف يحقق درجة كبيرة من الفهم والاستيعاب لدى جميع الشرائح. باختصار، هذا الكتاب يقوم - فى موضوعية تامة - بتشريح سياسة الخصخصة التى يراها البعض وكأنها القدر المحتوم علينا.

د. سعيد اللاوندى

مقدمة

يتأثر الدور الاقتصادى للدولة ـ إلى حد بعيد ـ بالفلسفة السياسية والاقتصادية التى يعتنقها نظام الحكم وبمدى قدرته على التطبيق الواقعى لهذه الفلسفة. فقد أدى تبنى دول أوربا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية للنظام السياسى الليبرالى وللفكر الاقتصادى التقليدى (الكلاسيكى) - إلى تمسكها بالنظام الرأسمالى الذى يعلى من شأن المبادرات الخاصة ويحجّم التدخل الحكومى فى النشاط الاقتصادى.

غير أن حجم الحرية التى تتمتع بها المشروعات الخاصة وأهمية وطبيعة القيود التى تحد من التدخل الحكومى يتفاوت من دولة رأسمالية إلى أخرى. فالولايات المتحدة الأمريكية من أكثر الدول الرأسمالية تمسكاً بتشجيع المبادرات الخاصة والاعتماد عليها بشكل شبه رئيسى فى تحقيق النمو الاقتصادى، وعلى العكس من ذلك تلعب الدولة ومؤسساتها المختلفة دوراً غير قليل الأهمية فى دول رأسمالية أخرى عديدة، من بينها على وجه الخصوص الدول الإسكندنافية وفرنسا وإيطاليا واليابان وكوريا وغيرها.

وفى الدول التى سعت لتطبيق النظام الاشتراكى، فإن دور الدولة الاقتصادى كان أكثر أهمية من دور القطاع الخاص الذى تعرض للتأميم ولنزع الملكية فى معظم الأحيان. والواقع أن التأميم الذى يعنى نزع الملكيات الخاصة ومنحها للدولة والقطاع العام لم يقتصر على

الدول الاشتراكية وإنما امتد لبعض الدول الغربية الرأسمالية فى ظروف تاريخية معينة، مثل بريطانيا وفرنسا خاصة فى أعقاب الحرب العالمية الثانية، كما امتد كذلك إلى عدد وفير من دول العالم الثالث ومن بينها مصر.

وقد استمر القطاع العام الذى يضم المؤسسات الحكومية والشركات والمشروعات المملوكة ملكية عامة كليًا أو جزئيًا يلعب الدور الرئيسى فى التنمية الاقتصادية فى الغالبية العظمى من دول آسيا وإفريقيا وأمريكا اللاتينية، إضافة إلى البلدان الاشتراكية وذلك حتى ثمانينيات القرن العشرين حين بدأ يسود تيار فكرى وسياسى جديد ينادى بالخصخصة والتحول نحو الاعتماد على القطاع الخاص لتحقيق الأهداف التنموية التى عجزت السياسات الحكومية عن إنجازها على مدى سنوات طويلة.

وتظهر الإحصائيات الدولية(1) أنه فيما بين عامى ١٩٩٠ و٢٠٠٣ أجرت ١٢٠ دولة نامية نحو ٨ آلاف عملية خصخصة تتجاوز قيمتها ٤١٠ مليارات دولار أمريكي، وقد تركزت معظم هذه العمليات - حوالى الثلثين - فى ١٥ دولة خاصة البرازيل والصين والهند وروسيا وبولندا، وهى دول حققت وحدها نحو ٤٠٪ من الإجمالى. وقد تركزت معظم عمليات الخصخصة فى قطاعات البنية الأساسية (الاتصالات، الكهرباء، الغاز، النقل، المياه، الطاقة) يليها قطاع الخدمات والقطاع المالى.

(1) KIKERI (S.) and KOLO (A.) 2006.



ولأهمية موضوع الخصخصة فى الآونة الأخيرة خاصة فى مصر فإنه قد يكون من المفيد أن نستعرض فى هذا الكتاب - بقدر معقول من الإيجاز وبلغة يسيرة على غير المتخصصين وبموضوعية تتجنب قدر الإمكان تبنى المواقف المسبقة المنحازة أو المعارضة لسياسة الخصخصة - عدة موضوعات تشمل مفهوم الخصخصة وحجج كل من مؤيديها ومعارضيها والأساليب الفنية لتطبيقها، ثم نشير فى النهاية إلى النتائج التى توصلت إليها إحدى الدراسات التطبيقية للتجربة المصرية فى الخصخصة فى مرحلتها المبكرة.

وفى ضوء ذلك، سينقسم هذا الكتاب إلى خمسة فصول نتناول فى أولها مفهوم الخصخصة، وفى ثانيها أسانيد الخصخصة، وفى ثالثها مخاطر الخصخصة، وفى رابعها أساليب وفنون تطبيق الخصخصة، وفى الفصل الخامس والأخير عرضًا ملخصًا لنتائج الدراسة التطبيقية التى أجراها قسم الاقتصاد والمالية العامة بكلية حقوق المنصورة عن التجربة المصرية فى الخصخصة فى مرحلتها المبكرة.



الفصل الأول:

مفهـوم الخصـخصـة

ينطوى تعبير الخصخصة على مضمونين أحدهما ضيق والآخر واسع، أما المضمون الضيق للخصخصة فينصرف إلى نقل أصول المنشآت العامة كليًا أو جزئيًا إلى القطاع الخاص، فهو فى الأغلب إلغاء لتأميم سابق أو تصرف بالتصفية فى الملكية العامة للمنشآت الإنتاجية المكونة للقطاع العام. على حين يغطى المضمون الأوسع لتعبير الخصخصة مجموع السياسات الهادفة إلى تغيير التوازن بين القطاعين العام والخاص لصالح القطاع الأخير، وهنا يمكن أن نميز بين ثلاثة مداخل معتادة للخصخصة:

- **المدخل الأول:** وهو الخصخصة بالمعنى الضيق المشار إليه حالاً؛ أى نقل ملكية المنشآت كليًا أو جزئيًا من يد القطاع العام إلى يد القطاع الخاص.
- **المدخل الثانى:** وهو تحرير بعض الأنشطة الاقتصادية التى كانت فيما سبق وقفًا على القطاع العام والقطاع الحكومى بحيث يتم التخلص من القيود والعوائق القانونية والإدارية التى تحد من المبادرات الخاصة فى نطاق هذه الأنشطة، الأمر الذى يعلى من شأن المنافسة الحرة ويقضى على المظاهر الاحتكارية.
- **المدخل الثالث:** وهو تشجيع الإدارة الخاصة للمرافق العامة مع الاحتفاظ بملكيتها للقطاع الحكومى، لاسيما عن طريق عقود الامتياز



Franchising والتأجير Leasing والإدارة Management Contracts المحددة المدة.

والجدير بالملاحظة أن المدخل الأول للخصخصة هو الأكثر انتشاراً نظرياً وتطبيقياً فى أوربا خاصة فى المملكة المتحدة وفرنسا، بينما يتم التركيز فى الولايات المتحدة - حيث لا تكاد توجد مشروعات عامة إنتاجية - على المدخلين الثانى والثالث للمفهوم الواسع للخصخصة؛ بمعنى العمل على تخليص المنشآت الخاصة من الرقابة الحكومية وتقليص المجال اللائحى المقيد لحرية النشاط الاقتصادى الخاص وقيام الحكومة بالتعاقد مع المؤسسات الخاصة لإدارة المرافق العامة.

ويرجع ظهور الخصخصة كسياسة اقتصادية رئيسية منذ نهاية السبعينيات لاجتماع عوامل عديدة، منها انتخاب عدة حكومات غربية ـ مرجريت تاتشر فى بريطانيا ورونالد ريجان فى الولايات المتحدة ـ ترى أن السوق هى الأداة الرئيسية لتحقيق الأهداف الاقتصادية وهى وسيلة التغلب على المصاعب الهيكلية والعارضة التى واجهها الاقتصاد الغربى فى تلك الفترة، والنظر للقطاع العام كعقبة كئود تحول دون نجاح سياسات التصحيح الهيكلى الضرورية لمواجهة المشاكل المترتبة على عجز الميزانية. وقد شجع على ذلك تداعى النظم الاشتراكية فى أوربا الشرقية التى كانت قائمة على مبدأ ملكية الدولة لوسائل الإنتاج، وما شهده العالم من تطوير وتدويل للأسواق المالية الكبرى فى العالم وتضخم فى حجم ونفوذ المشروعات عابرة الجنسية.



وبالنسبة لدول العالم الثالث، فإن جانبًا من مفكريها واقتصادييها بات يتساءل عن جدوى الاستمرار فى تضخيم حجم الدولة إلى الحد الذى أصبحت فيه غير قادرة على ممارسة وظائفها الحيوية التقليدية، فضلاً عن وظائفها الإنتاجية، خاصة فى ظل عجز مزمن فى ميزانيتها العامة. كما ركز أنصار الخصخصة على دورها فى زيادة مستوى الكفاءة الاقتصادية وتحقيق التنمية التى عجز عن القيام بها القطاع العام، فضلاً عن كونها وسيلة لتحجيم البيروقراطية وتوسيع قاعدة الملكية والمشاركة فى المجتمع. كذلك فإن الاقتصاد الحر Free Economy سوف يقود يقينًا - فى رأى هؤلاء - إلى مجتمع ديمقراطى حر Free Society .

وإذا استبعدنا بعض الدعوات الحماسية للخصخصة والتخلص من المنشأة العامة بأية كيفية وبأى ثمن من نمط «إذا كنت تستطيع أن تبيعها فبعها.. وإذا كنت لا تستطيع أن تبيعها بالكامل فبع جزءًا منها.. وإذا كنت لا تستطيع أن تبيع أى جزء منها فتخلص منها بعيدًا.. وإذا كنت لا تستطيع ذلك فتعاقد على إدارتها...إلخ»[٢]، فإن تقليص القطاع العام والتوسع فى سياسة الخصخصة لا يتم دون إثارة العديد من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التى تستحق التأمل والنظر، فليست هناك سياسة اقتصادية تنطوى على خير مطلق أو على شر مطلق، وينطبق هذا على سياسة التوسع فى القطاع العام كما ينطبق على سياسة الخصخصة[٣].

(2) Morgan (D.) and England (R.):1988, p.980.

(٣) راجع التفاصيل فى د. أحمد جمال الدين موسى: ١٩٩٣، ص٢١٥-٢٢٦.



الفصل الثانى:
أسانيد الخصخصة

تجد الخصخصة سندها ومصدرها النظرى فى الأفكار الليبرالية التى ترى بدءًا بآدم سميث أن هناك أربعة مبادئ هى الحرية، والمصلحة الشخصية، والمسئولية، والمنافسة - تلعب عن طريق العرض والطلب فى اقتصاد قائم على السوق الدور الرئيسى فى الكفاءة والتنمية الاقتصادية، ولكن ضمان احترام هذه المبادئ يتطلب سيادة قيمتين أساسيتين هما الملكية الخاصة وحرية التعاقد.

والواقع أن الدعوة إلى الخصخصة تستند إلى مجموعة من الأسانيد والمبررات، أبرزها الحجج الاقتصادية المتعلقة بالكفاءة الأعلى المفترضة للمشروعات الخاصة مقارنة بالمشروعات العامة، ولكن إلى جانب المبررات والحجج الاقتصادية توجد أيضًا أسانيد ذات طبيعة اجتماعية وسياسية(٤).

أولاً: الأسانيد الاقتصادية:

يمكن تلخيص هذه الأسانيد فى ثلاث حجج: الحد من ظاهرة عجز الميزانية، وزيادة معدل النمو الاقتصادى، ورفع مستوى الكفاءة الاقتصادية. ولا جدال فى أن هذه الحجة الأخيرة هى التى حظيت

---

(٤) انظر المزيد من التفاصيل فى المرجع السابق، ص ٢٢٧-٢٧٥.

بالجانب الأكبر من الدراسات النظرية والتطبيقية من جانب أنصار الخصخصة ومعارضيها على السواء:

١- الخصخصة تحد من ظاهرة عجز الميزانية:

يركز أنصار الخصخصة على ظاهرة العجز الذى تعانيه أعداد كبيرة من المنشآت العامة؛ مما يؤدى إلى مديونية متزايدة لهذه المنشآت، ومن ثم تلجأ إلى ميزانية الدولة لتحقيق توازنها المالى. وهكذا أصبحت المنشآت العامة تستنزف جزءًا مهمًّا من الأموال العامة التى كان يمكن أن توجه نحو التعليم أو الصحة أو غيرهما من الأنشطة العامة الضرورية، كما أصبح العجز المستمر فى الميزانية العامة يجد أحد مصادره الرئيسية فى إعانات الدولة للمنشآت العامة الخاسرة.

واستنادًا إلى النتائج السابقة يعتقد الكثيرون - خاصة فى البنك الدولى World Bank وصندوق النقد الدولى IMF والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية USAID - أن الخصخصة تعد وسيلة مهمة لتخفيض العجز فى ميزانية الدولة، وبالتالى الحد من الآثار الضارة المترتبة عليه، خاصة فيما يتعلق بالائتمان المحلى والتضخم وعجز ميزان المدفوعات وتفاقم المديونية الخارجية. وسوف تحقق الخصخصة هذه النتيجة الإيجابية؛ لأنها من ناحية سوف تخلص الدولة من النزيف الذى تسببه ملكيتها للشركات الخاسرة، ولأنه بإمكان الدولة من ناحية ثانية أن تستخدم عائد بيع المنشآت المملوكة لها فى سداد جانب من المديونية العامة وتحقيق التوازن فى الميزانية العامة. وفى هذا الصدد، يقدر بعض الاقتصاديين أن الدخول التى سوف تحصل عليها الدولة

من التنازل عن ملكيتها للمشروعات العامة سوف تسمح لها بخفض بعض الضرائب المجحفة. ومن شأن هذا التطور أن يولد آثاراً خارجية إيجابية بالنسبة للأنشطة الاقتصادية مما يعوض - إلى حد بعيد - الهبوط المقدر Ex-ant فى الإيرادات الضريبية الناجم عن نقل ملكية المنشآت للقطاع الخاص[٥].

٢- الخصخصة تساعد على زيادة معدل النمو الاقتصادى:

لقد كان من بين الأسانيد القوية للدفاع عن القطاع العام أنه ييسر التخطيط الاقتصادى الوطنى وأنه يمنح الدولة مجموعة من الأدوات التى تستطيع من خلالها إنجاز أهدافها الاقتصادية والاجتماعية ، غير أن التجربة أظهرت أن القطاع العام - مع ضخامة حجمه - لم ييسر عملية التخطيط للتنمية لأسباب عديدة من بينها على وجه الخصوص غياب التنسيق الفعلى بين وحدات القطاع العام، وبين القطاع العام والقطاع الخاص، وبين القطاع العام والحكومة؛ وهو ما يؤكد المحاذير المحيطة بفكرة التخطيط المركزى وعدم واقعية النماذج التى بنيت عليها هذه الفكرة.

وقد ترتب على الصعوبات التى واجهت نظم التخطيط المركزى أنه لم يعد كثير من الاقتصاديين يعتقدون اليوم فى صلاحية النماذج الشهيرة لهارود - دومار Harrod - Domar وروستو Rostow وغيرهما لتحقيق النمو أو التنمية الاقتصادية. ومن ثم يكون تبرير الاحتفاظ بالقطاع العام كأداة أساسية لضمان تحقيق خطط التنمية

(5) JONES (L.) & al.:1988, p.10-13.

الاقتصادية لأهدافها قد فقد أساسه، بل على العكس يعتبر نظام السوق في حقيقته وفقًا لرأى بعض الكتاب(٦) تنظيمًا اقتصاديًّا مثاليًّا للتخطيط للمستقبل، كما تعتبر الخصخصة الأداة المثلى لخلق المناخ الملائم للاستثمار، وبث الثقة في القطاع الخاص للإقدام على الاستثمار طويل الأجل في القطاعات الإنتاجية المختلفة، وكذلك تلعب الخصخصة دورًا خلاقًا في تطوير سوق رأس المال؛ لأنها تجذب المؤسسات المالية والمستثمرين المتخصصين. وسر نجاح الخصخصة في تحقيق النمو والتنمية - في رأى أنصارها - إنما يعود للاعتقاد بأن هيكل الملكية في المجتمع يحدد شكل وأهمية الحوافز السائدة فيه. فالملكية الخاصة تهيئ حوافز للناس لخلق الثروة أكثر من مجرد توزيع ما يوجد من قبل.

٣- الخصخصة ترفع مستوى الكفاءة الاقتصادية:

من أبرز مشاكل المنشآت المملوكة ملكية عامة الصلة التى تربطها بالدولة؛ فالدولة تتدخل في عمل هذه المنشآت سواء «رأسمال عام» أو كـ«سلطة عامة» مسئولة عن السياسة الاقتصادية والمالية والاجتماعية للبلاد. ولا توجد في الواقع أى حدود فاصلة بين هذين النمطين من أنماط التدخل؛ فقد لوحظ في دول الاتحاد الأوربى ـ على سبيل المثال ـ أن التأثير المهيمن للحكومة على منشآت القطاع العام إنما يمارس دائمًا بطريقة ملتبسة ومبهمة مما يحدث نتائج معقدة تؤثر سلبًا على نشاط هذه المنشآت(٧).

(٦) د. حازم الببلاوى: ١٩٩٢ ص ١٥٩-١٦٢.

(7) Chapuy (J.) & Virole (J.): 1982, p.952-955.

والواقع أن الدولة تتجه عادة لاستخدام المشروع العام لتحقيق غايات خارجة عن نطاق أهدافه الأصلية. ولا يملك هذا المشروع إلا الاستجابة للالتزامات التى تفرضها الحكومة باسم «الصالح العام». وتكمن المشكلة هنا فى أن هذه الالتزامات الجديدة تؤدى إلى أعباء غير عادية تؤثر على كفاءة المشروع العام وقدرته على المنافسة مع المشروعات الأخرى. وإذا لم يحدث تعويض عن هذه الأعباء فإن المشروع العام سرعان ما يعانى مشاكل تمويلية وعجزًا متزايدًا ويفشل فى تحقيق أهدافه الذاتية، أما إذا حدث تعويض فإن التساؤل يثور حول جدوى اللجوء إلى المشروعات العامة لتحقيق الغايات الاقتصادية والاجتماعية العليا للمجتمع، فى حين أن تحقيق هذه الغايات مباشرة وخارج نطاق الملكية العامة عن طريق السياسات المالية والنقدية يكون أوفر وأكثر كفاءة.

وقد انتهى أحد الاقتصاديين الفرنسيين فى كتاب له عن القطاع العام الفرنسى[8] إلى أن هذا الأخير يتميز بخاصيتين: إنتاجية ضعيفة وتسرب الأرباح التى تتحقق - على ضعفها - إلى أوجه بعيدة عن تحقيق الصالح العام. ويؤكد كتاب آخرون[9] أن السبب المشترك فى عدم كفاءة مشروعات القطاع العام يكمن فى التأثير السياسى؛ ففى بلاد عديدة من العالم الثالث تعد منشأة القطاع العام أداة مهمة للهيمنة السياسية. فكبار المسئولين فى هذه المنشآت يكونون من بين «المرضِى عنهم» و«المدعومين سياسيًا» بينما تكون كفاءتهم وخبرتهم فى الإدارة

(8) Gallais-Hamono (G.): 1977, p.93-97.
(9) Cook (P.) & Kipkpatrick (C.): 1988, p.12-13.

الاقتصادية محدودة، كذلك تكون قرارات الإنتاج والعمالة والأثمان والتسويق خاضعة للتدخل السياسى، وتظل حدود الرقابة الحكومية والرقابة الذاتية للمنشأة سيئة التعريف ومتغيرة باستمرار. وهكذا، فإن غياب الأهداف الواضحة والدقيقة التحديد، ومحدودية نطاق الاستقلال الذاتى الممنوح للمشروعات العامة يؤثر على كفاءة هذه المشروعات ويقيد مبادرة القائمين عليها.

ويلخص البعض مشاكل القطاع العام فى أن الساسة يتدخلون فى عمليات المنشآت العامة، ودوافع المديرين ملتبسة ورواتبهم منخفضة ومراقبتهم غير كافية، والنقابات العمالية قوية بشكل غير عادى. وقد تشابكت هذه العوامل لتخفض الكفاءة الإنتاجية، وكثيرًا ما أدت إلى اعتماد شديد على دعم الميزانية. وفضلاً عن ذلك، فإن الملكية العامة لم تحقق كفاءة التخصيص المتوقعة منها؛ إذ يقوم الساسة والمديرون والعمال - فى متابعتهم لأهدافهم الشخصية - بإضعاف بعض الأهداف ذات الأولوية العالية للملكية العامة فى معظم الدول النامية وتغليب المصالح الخاصة والعابرة على المصلحة العامة والأهداف الاستراتيجية من وراء وجود القطاع العام.

ومن بين أسباب نقص الكفاءة التخصيصية للقطاع العام أيضًا أنه يمارس نشاطه فى بيئة احتكارية ومن ثم لا يوجد لديه الحافز للاستجابة لطلب السوق وتضعف مبادراته نحو التقدم فى مجالات الفنون الإنتاجية واستخدام التقنيات الحديثة. والواقع أن أنصار الخصخصة يعتقدون أن مشروعات القطاع العام أقل كفاءة من

مشروعات القطاع الخاص سواء فيما يتعلق بكفاءة الأداء أو الكفاءة الإنتاجية Productive Efficiency أى إنتاج أكبر كمية بأقل نفقة، أو فيما يتعلق بكفاءة تخصيص وتوزيع الموارد أو الكفاءة التخصيصية Allocative Efficiency التى تستلزم أن تعكس أثمان المنتجات نفقاتها الحدية وأن يستجيب الإنتاج لرغبات وتفضيلات المستهلكين.

ثانيًا: الأسانيد الاجتماعية:

من أهم المبررات الاجتماعية التى يستند إليها أنصار الخصخصة أنها - على عكس الظاهر - تحسن هيكل توزيع الدخول، وأنها تحدُّ من انتشار ظاهرتى الرشوة والمحسوبية.

١- الخصخصة تحسن هيكل توزيع الدخول:

يسعى أنصار الخصخصة لتأكيد أفضلية نظام السوق فى مجال العدالة الاجتماعية، وذلك من خلال محاولة إثبات أمرين: **الأول** هو أن القطاع العام ـ على عكس ما يُدَّعى ـ لا يخدم مصالح الفقراء وإنما مصالح أفراد وجماعات تنتمى إلى الطبقات العليا والوسطى فى المجتمع، **والأمر الثانى** هو أن سياسة الخصخصة تستهدف ـ ضمن أغراضها الأساسية ـ زيادة حجم الملكية الشعبية ومنح الطبقات الفقيرة فرصة تملك أسهم الشركات المحولة من الملكية العامة إلى الملكية الخاصة.

فلقد درج الاقتصاديون ـ لفترة طويلة ـ على النظر للقطاع العام كأداة تحويلية أكثر كفاءة وأعمق أثرًا من الضرائب. غير أن غالبية الدراسات المتعمقة التى تناولت أثر القطاع العام فى إعادة توزيع

الدخل القومى قد انتهت إلى نتيجة عكسية هى أن السياسات التى يدار بها القطاع العام فى دول العالم الثالث على وجه الخصوص تؤدى إلى تحويل الدخول من الفقراء إلى الأغنياء وليس العكس.

ويتضح من كثير من الدراسات النظرية والمعطيات التطبيقية أن القطاع العام فشل فى تحقيق الأهداف التوزيعية التى رسمت له وكانت سند وجوده فى بلاد كثيرة من العالم الثالث. فدور المشروعات العامة فى زيادة فرص العمل قد تضاءل حينما اتجهت غالبية هذه المشروعات لتبنى تقنيات إنتاجية قائمة على الاستخدام الكثيف لرأس المال Capital - Intensive Technology، كما أن اتجاه هذه المشروعات لزيادة أجور ومزايا العاملين فيها وتحسين ظروف العمل قد أسهم فى زيادة التمييز الاجتماعى بخلق نخبة مميزة بين الطبقة العاملة فى المجتمع، كذلك فشل دعم أثمان المنتجات فى الوصول إلى الجماعات صاحبة الدخول الدنيا والأكثر حاجة إليه. وفى المقابل أدى تقييد أثمان المنتجات الزراعية - بهدف خفض مدخلات المشروعات الصناعية العامة وتمويل الإنفاق الحكومى المتزايد - إلى الإضرار كثيراً بدخول المزارعين الفقراء.

وعلى النقيض من فشل السياسة التوزيعية للقطاع العام فإن أنصار الخصخصة يقدمونها كأداة مضمونة لنشر ملكية الأسهم بين الجمهور العريض وتحقيق رأسمالية الشعب People's Capitalism ومن ثم تقريب الفوارق فى الدخول والثروات بين المواطنين. فالبيانات البريطانية تظهر ـ على سبيل المثال ـ أن نسبة العائلات الحائزة الأسهم

قد ارتفعت من ١٠٪ فى عام ١٩٧٩ إلى نحو ٤٠٪ فى عام ١٩٨٧ بفضل برنامج الخصخصة الذى نفذته حكومة مسز تاتشر. وفى ضوء ذلك، يرى بعض الاقتصاديين المصريين أن الأخذ بالخصخصة ـ وخاصة إذا كانت موجهة نحو موظفى الحكومة والعاملين فى القطاع العام ـ سيكفل قدرًا أكبر من العدالة فى توزيع الدخول(١٠).

٢- الخصخصة تحدُّ من انتشار ظاهرتى الرشوة والمحسوبية:

يؤكد أنصار الخصخصة أن الاقتصاد المدار بواسطة القرارات الحكومية يقود نفسه إلى الرشوة بسهولة أكبر بالمقارنة بالنظام الاقتصادى الحر، فالموظف الذى تلزم موافقته يكون مصدرًا لشىء ذى قيمة (الإذن، الموافقة، الأمر) له ثمن غالبًا ما يتم تقديره ودفعه.

وإدارة المشروعات العامة بواسطة البيروقراطية تفتح الباب واسعًا للتدخلات السياسية والمحسوبية. فالربط أحيانًا بين ميزانية الشركات وميزانية الدولة والتداخل بين الأجهزة الحكومية وإدارات المشروعات العامة يضعف الرقابة المالية المستقلة، كما أن غياب المسئوليات المالية دقيقة التحديد يقود إلى استخدام غير رشيد للموارد العامة للدولة. ولا شك أنه فى ظل هذه الظروف تكون فرص الرشوة والاستيلاء على المال العام والمحسوبية عديدة؛ لأن المديرين لا يملكون وسائل رقابة ومتابعة مرءوسيهم. ويقابل مراجعو الحسابات الذين يأتون من الخارج - إن سُمح باللجوء إليهم - صعوبات متزايدة فى تقدير الموقف المالى الحقيقى لهذه الشركات. ويلعب الاحتكار الذى

(١٠) د. إبراهيم حلمى عبدالرحمن ود. سلطان أبوعلى: ١٩٨٩، ص ٢٨١، ٢٨٢.

تمارسه الحكومة دورًا مساعدًا فى سوء توجيه الموارد وإخفاء حقيقة التصرفات المالية التى يقوم بها المسئولون فى المشروعات العامة، فتقل درجة الشفافية التى تحيط بهذه التصرفات بالمقارنة باقتصاد السوق؛ ولذا يلاحظ أن الرشوة فى الولايات المتحدة الأمريكية تقع أكثر فى القطاع العام (التعاقدات العسكرية على سبيل المثال) مقارنة بالأسواق الخاصة الأكثر اتساعًا وانتشارًا. فاقتصاد السوق فى هذا الخصوص يعتبر -فى رأى دعاته- نظامًا أخلاقيًا بدرجة أكبر من النظام الاقتصادى المدار بواسطة الحكومة.

ثالثًا: الأسانيد السياسية:

يمكننا أن نضع فى إطار التبرير السياسى للخصخصة حجتين رئيسيتين:

أولاً: الخصخصة تقوى مركز الدولة وتدعم نفوذها السياسى وتشجع نموها الديمقراطى، وثانيًا: الخصخصة تدعم وضع الدولة فى العلاقات الدولية لا سيما فى الظروف التى يمر بها عالمنا المعاصر.

١- الخصخصة تقوى مركز الدولة داخليًا:

لا يرفض معظم أنصار الخصخصة من حيث المبدأ تدخل الدولة فى الحياة الاقتصادية ولكنهم يؤيدون قصر هذا التدخل على مجالات محددة. «فالتدخل العشوائى للدولة فى كل المجالات واستمرار الوحدات الخاسرة مهما كانت درجة خسارتها وأسبابها، لا يؤديان إلى تبديد الموارد فحسب بل يؤديان إلى تبديد قدرة الدولة نفسها على التدخل الفعال الذى تكون أقدر عليه إن هى قصرت تدخلها المباشر،

حيث تتوافر الأسباب والإمكانيات، واكتفت دون ذلك بالتنظيم الفعال لنشاط القطاعات التى لا تتحكم فيها مباشرة»[11].

ويترتب على ما سبق أن هدف الخصخصة ليس تقليم أظافر الدولة وتفتيت أوصالها بل رد الحيوية إليها وإنعاشها. فدور القطاع الخاص لا ينمو بالضرورة على حساب دور الدولة، وإنما الغرض من الخصخصة هو تغيير طبيعة الدولة بحيث تسترد دورها كسلطة سيادة تشرف وتراقب الاقتصاد فى مجموعه عامًّا أو خاصًّا، ولا تتدنى لكى تكون مجرد منتج أو مدير. ومن ثم ليس صحيحًا الاعتقاد بأن اقتصاد السوق هو إضعاف لدور الدولة، بل الحقيقة أن السوق لا تعمل إلا فى إطار دولة قوية تضع الإطار العام للنشاط الاقتصادى، وتحدد الشروط المناسبة لمباشرة هذا النشاط، وتحول دون الخروج عن هذا الإطار، وتوقع الجزاء على من يخالف القواعد التى تضعها؛ ولذلك لم يكن غريبًا أن تكون نشأة اقتصادات السوق وازدهارها مرتبطة تاريخيًّا بنشأة الدولة الحديثة؛ فلا وجود للسوق إلا فى حضن دولة قوية، ولكن قوة الدولة ليست بكثرة أو حجم التدخل وإنما بفاعليته. فالدولة هى العقل الذى يتخذ القرارات الرئيسية ويترك لباقى الوحدات التصرف فى ضوء الإطار العام الذى يرسمه لها[12]؛ ولذلك يعتقد بعض أنصار الخصخصة أن الرقعة التى يغطيها القطاع العام حاليًا فى دول العالم الثالث ومنها مصر تتجاوز بكثير أية رقعة يمكن تبريرها

(١١) د. إبراهيم شحاتة: ١٩٩٠، ص١٢٧، ١٢٨.
(١٢) د. حازم الببلاوى: ١٩٩٢، ص٨٣، ٩٦، ١٢٩.



على أساس اعتبارات التنمية، بل الراجح أنها تمثل عبئًا على الدولة ونزيفًا للموارد الاقتصادية ومجالاً فسيحًا للتسيب والفساد(١٣).

ونحن نجد تفسيرًا مشابهًا لدى الكاتب الفرنسي جي سورمان الذى يؤكد فى مقدمة كتابه «الحل الليبرالى» أنه يتعين علينا أن نقترب من دولة ذات دور ضيق Un Etat Minimum حامية للقانون والعدالة والنظام، ولكنها أكثر احترامًا لـ«أمننا الشخصى»(١٤). والواقع أن فكرة الدولة المتوسعة - الرخوة - ليست فكرة حديثة، فقد سبق أن عالجها الاقتصادى السويدى جونار ميردال الحائز جائزة نوبل فى الاقتصاد لعام ١٩٧٤ فى مقاله الشهير «الدولة الرخوة فى البلاد المتخلفة»؛ حيث أظهر أن السلطة المسيطرة فى دول العالم الثالث هى عادة سلطة متدخلة ومستبدة، ومع ذلك فإن احترام القانون والنظام والمؤسسات وإرادة الشعب يكاد يكون غائبًا تمامًا. فهى دولة رخوة ومتسيبة soft; laxiste بقدر ما هى دولة متسلطة ومتدخلة وجامدة(١٥).

٢- الخصخصة تدعم وضع الدولة خارجيًا:

لقد مرت البيئة الاقتصادية العالمية بتطور عميق، فهى تختلف الآن نوعيًا وكميًا عما كانت عليه قبل عدة عقود، وأهم ما يميز النظام الاقتصادى العالمى فى الوقت الحاضر هو ازدياد درجة الاعتماد المتبادل بين أجزاء العالم بعضه وبعض. فعلى عكس الماضى حيث كادت الدولة الوطنية أن تصبح وحدة اقتصادية متكاملة بإنتاجها ونقدها

(١٣) د. سعيد النجار: ١٩٩١، ص٣٤.

(14) Sorman (G.): 1984, La Préface.
(15) Moussa (A.G.E.):1986,p. 37-41.

المحلى، وحيث لم تكن العلاقات الاقتصادية الدولية سوى مجرد هامش يضاف إلى الاقتصاد الوطنى، فإننا نكاد اليوم نلمح اقتصادًا عالميًا يتوزع فيه الإنتاج على مختلف المناطق والدول وتسيطر عليه شركات عابرة الجنسية.

وإزاء طبيعة العالم الذى نعيش فيه اليوم ـ عالم الاعتماد المتبادل وعالمية السوق واحتدام المنافسة ـ يرى دعاة الخصخصة ضرورة تحويل الاقتصاد الوطنى إلى اقتصاد أكثر مرونة وأكثر كفاءة، وليست هذه - فى اعتقادهم - صفات تميز الأنظمة الاقتصادية التى تأخذ بالتخطيط المركزى والقطاع العام. فمثل هذه الاقتصادات «تعمل فى غابة متشابكة من اللوائح والتعليمات والقرارات وتداخل الاختصاصات؛ مما يجعل من العسير عليها أن تتعامل مع التغيرات السريعة المتلاحقة فى البيئة الاقتصادية العالمية»[١٦].

والخصخصة تشكل كذلك ضرورة لنجاح التكامل الاقتصادى الإقليمى؛ حيث توفر قدرًا كبيرًا من المرونة لحركة رءوس الأموال الخاصة بين دول المنطقة العربية. فآليات الاقتصاد الحر لازمة للانتشار الإقليمى ولديها القدرة على البقاء والتأقلم مع المتغيرات السياسية والاقتصادية، وبالعكس فإن التمسك بنظم الملكية العامة والرقابة الحكومية الشديدة يعدان من أبرز العوامل التى تعوق عملية التكيف مع التكامل الإقليمى والعولمة ومتطلباتها.

(١٦) د. سعيد النجار: ١٩٩١، ص ٢٦-٢٩.

الفصل الثالث:

مخاطر الخصخصة

يؤدى تطبيق سياسة الخصخصة إلى إثارة العديد من الصعوبات المالية والاقتصادية والاجتماعية؛ فهى ليست سياسة مثالية مبرأة تماماً من المخاطر والمثالب. فإذا كانت لهذه السياسة مزاياها فإنه يترتب عليها أيضاً مجموعة من الآثار السلبية التى يجب أن تكون محل نظر السياسيين والاقتصاديين على السواء كى لا يغلو البعض فى الحماس لتطبيق هذه السياسة فى كافة الظروف دون تبصر بالمخاطر الناجمة أحياناً عن هذا التطبيق.

وسوف نقسم أبرز المخاطر المرتبطة بتطبيق سياسة الخصخصة إلى مخاطر مالية تتعلق بالعلاقة بين الخصخصة وميزانية الدولة، ومخاطر اقتصادية تتعلق بالعلاقة بين الخصخصة والكفاءة الاقتصادية، ومخاطر اجتماعية تتعلق بأثر الخصخصة على العدالة الاجتماعية وتوزيع الدخول[١٧].

أولاً: المخاطر المالية:

لكى نتفهم الآثار المالية الناجمة عن تنفيذ برنامج الخصخصة يتعين بداءة أن نميز بين الآثار الوقتية التى تحدث سنة بيع المنشأة للقطاع الخاص والآثار المترتبة على هذا البيع فى المستقبل. ففيما يتعلق بالآثار الوقتية فإن الدولة تحصل على مقابل مالى كنتيجة لتخليها عن ملكية

(١٧) انظر مزيداً من التفاصيل فى: د. أحمد جمال الدين موسى: ١٩٩٣، ص٢٨٥-٣١٩.

المنشآت التى يتضمنها برنامج الخصخصة، ويؤدى ذلك - بافتراض بقاء الأوضاع الموازنية الأخرى على حالها- إلى تقليل عجز الميزانية بقدر يعادل قيمة حصيلة البيع، ولكن يتعين أن نخصم من هذه الحصيلة ما تخصصه الحكومة من مدفوعات لتغطية الديون الواقعة على المنشآت المخصخصة أو لتغطية الأعباء الاجتماعية المرتبطة ببرنامج الخصخصة. كما يتعين لتحديد الأثر الإيجابى الصافى لهذه الحصيلة على ميزانية الدولة استنزال كافة النفقات التى تحملتها الدولة بسبب إعداد وتنفيذ برنامج الخصخصة سواء كانت نفقات إدارية أو نفقات دعاية وإعلان.

وينبغى أن نضع فى الاعتبار أيضًا - كما لوحظ فى تنفيذ برنامجى الخصخصة فى بريطانيا وفرنسا - أن الأصول العامة قد بيعت فى أحيان كثيرة بثمن أقل من قيمتها السوقية كنتيجة لسياسة تشجيع الجمهور والعاملين على المشاركة فى تملك المشروعات المخصخصة، وهو ما ينعكس سلبًا على دخل ميزانية الدولة من عمليات البيع. ويضاف إلى ذلك ما تفقده الميزانية من موارد عامة بسبب ما قد يشوب عمليات البيع من تلاعب ومخالفات مالية. فلا يخفى بعض خبراء البنك الدولى أنفسهم وجود ما يشير إلى أن «صفقات قد تمت للبيع بأسعار غير معلنة لمشترين مريبين وأعضاء فى الحزب السياسى الحاكم ومشترين آخرين يفتقرون إلى الخبرة التجارية. وبالإضافة إلى ذلك، منحت للمؤسسات المخصخصة الجديدة مزايا خاصة، مثل حقوق الاحتكار وشروط التمويل الميسرة والحماية من الواردات»[١٨].

---

(١٨) جون نيليس وسونيتا كوكيرو، فى د. سعيد النجار (تحرير): ١٩٨٩، ص١٠٠، وانظر أيضًا تقرير البنك الدولى لعام ١٩٩١، ص ١٤٤.

كذلك ينبغى أن نخصم من قيمة حصيلة البيع ما كان يتوقع أن تولده الأصول المبيعة من دخل إيجابى للحكومة فى سنة البيع، ولكن يجب لكى يكون تقديرنا صحيحاً أن نضيف فى المقابل للأثر الإيجابى المبالغ التى كان من المنتظر أن تتحملها الميزانية فى ذات السنة كإعانات مخصصة لتمويل المنشآت التى يتضمنها برنامج الخصخصة.

وبالنسبة للآثار المالية المترتبة فى المستقبل على بيع المنشآت العامة، فإن الميزانية سوف تعانى غياب العوائد التى كانت تتولد عن المنشآت العامة قبل خصخصتها؛ مما قد يعنى زيادة فى العجز الإجمالى للميزانية، وذلك بافتراض أن تلك المنشآت كانت تحقق للدولة أرباحاً صافية. ويمكن للحكومة أن تعوض هذا العجز المستقبلى إذا استخدمت حصيلة البيع سواء فى شراء أصول مالية أخرى أو فى سداد جزء مقابل من ديونها القائمة. وفى هذه الحالة تكون الحكومة والقطاع الخاص قد تبادلا الأصول المالية والديون دون تأثير على الطلب الكلى للموارد الحقيقية فى المجتمع سواء فى وقت البيع أو فى المستقبل. أما إذا استخدمت الحكومة حصيلة البيع فى زيادة الإنفاق الجارى أو تخفيض الضرائب بنفس مقدارها أو فى الأمرين معاً، فإن عجز الميزانية سوف يتزايد فى المستقبل وإن لم يتأثر فى سنة البيع.

والواقع أن التأثير السلبى لبرنامج الخصخصة على ميزانية الدولة فى المستقبل كبير الاحتمال لسببين إضافيين ينبغى الإشارة إليهما:

- أنه يتم فى معظم برامج الخصخصة التركيز أساساً على بيع المنشآت العامة الناجحة التى تحقق معدلاً إيجابياً للربحية، وبالتالى فإن الدولة



تحرم نفسها من إيرادات جسيمة ولا يتبقى لها سوى المشروعات الأقل ربحية أو التى تحقق خسائر فادحة تمول عادة من ميزانية الدولة. فمثل هذه الخسائر لم يعد يوازيها أرباح بعد خصخصة الشركات الناجحة، وإنما أصبحت عبئًا صافيًا تتحمله ميزانية الدولة.

إن الدولة قد تجد نفسها فى المستقبل - بحكم مسئولياتها الاقتصادية العامة بالنسبة للمجتمع ككل - ملتزمة بإعانة منشآت أو صناعات أو أنشطة بأكملها حتى ولو كانت مملوكة للقطاع الخاص إذا ما مرت بأزمة تهدد وجودها أو مستوى العمالة بها؛ فالخطر قائم خاصة بالنسبة للمشروعات الاستراتيجية أو الكثيفة العمالة أو تضطر الدولة للتدخل إذا واجهت صعوبات مالية بعد خصخصتها؛ مما يفرض أعباء جديدة على الميزانية العامة، وقد حدث ذلك بالفعل فى دولة شيلى وفى إسبانيا وفى عملية بيع شركة قها فى مصر.

وجدير بالذكر أيضًا أن اتجاه الحكومة - تحت ضغط عجز الميزانية - لبيع المشروعات العامة يتضمن مخاطر أخرى، من بينها إخفاء الأسباب الهيكلية لعجز الميزانية، وتزايد نسبة التهرب الضريبى من الشركات فى ظل الملكية الخاصة، وظهور ما يمكن أن نطلق عليه أثر الإزاحة العكسى Reverse Crowding-out Effect، ويقصد به ما ينجم عن طرح الأصول والأسهم التى يتضمنها برنامج الخصخصة من تحول رءوس الأموال المتاحة إلى الاكتتاب فى هذه الأسهم، وبالتالى خلق صعوبات للمشروعات العامة والخاصة التى تبحث عن تمويل استثماراتها فى السوق المالية. فاندفاع المدخرين

والمستثمرين لشراء أسهم وأصول المنشآت التى يتضمنها برنامج الخصخصة يؤدى إلى ندرة وسائل التمويل المتاحة للمشروعات الأخرى لاسيما إذا كانت هناك ندرة فى رءوس الأموال أو اتجاه عام لانخفاض معدل الادخار، كذلك يخشى أن يؤدى طرح الأسهم والأصول بكميات كبيرة وبخصومات هائلة إلى التسبب فى خفض أسعار الأسهم الأخرى فى البورصة. فمن المحتمل أن يبيع المستثمرون ما يحوزونه من أسهم بهدف التقدم لشراء الأسهم المطروحة فى برنامج الخصخصة لما يصاحبها من حوافز وإغراءات أكبر، وهو ما شهدته البورصة المصرية بالفعل إبان طرح حصة من أسهم الشركة المصرية للاتصالات.

نخلص مما سبق إلى أنه يجب إعادة التفكير فى المقولة الشائعة التى ترى أن الخصخصة تولد دائماً أثراً إيجابياً على ميزانية الدولة، فتحقق هذا الأثر يستلزم أن يتم بيع المنشآت العامة بشروط مالية ملائمة وبعيداً عن أى هدر أو تلاعب، وأن تستخدم الحصيلة استخداماً استثمارياً سليماً، وأن تتخذ الحكومة فى ذات الوقت إجراءات فعالة لترشيد الإنفاق العام وزيادة كفاءة النظام الضريبى، وأن يتم تجنب الآثار السلبية المترتبة على أثر الإزاحة العكسى، وأن تسمح البيئة الاقتصادية والأوضاع السياسية والقانونية المحلية للمنشآت المخصخصة بأن تحقق توازنها المالى فى ظل الملكية الخاصة. وكما هو ظاهر، فإن تحقيق هذه الشروط ليس يسيراً من الناحية الواقعية لاسيما فى ظروف غالبية دول العالم الثالث.

ثانيا : المخاطر الاقتصادية:

ربما يكون من الملائم أن نقسم هذه المخاطر إلى ثلاثة: عدم كفاية الربحية كمعيار للكفاءة الاقتصادية ، صعوبة التسليم بإمكانية تحقق شروط المنافسة واقعيًا وكفايتها إن تحققت لبلوغ الاستقرار أو النمو ، وأخيرًا خطر تسبب الخصخصة فى إحلال الاحتكارات الخاصة محل الاحتكارات العامة.

١- الربحية ليست المعيار الأمثل للحكم على الكفاءة الاقتصادية لمنشآت القطاع العام:

يمكن التسليم بأن الربحية تعد معيارًا للكفاءة الاقتصادية ولكن لا يجوز التسليم بأنها المعيار الوحيد أو الأمثل لتلك الكفاءة ، ومن ثم لا يمكن اتخاذ مقارنة معدلات العائد على الأصول كدليل على عدم كفاءة منشآت القطاع العام وفشلها فى تحقيق دورها الاقتصادى. فالمنشآت العامة فى غالبية دول العالم الثالث ليست فى وضع مماثل لأوضاع المنشآت الخاصة المنافسة لها؛ لأنها تلتزم عادة بتقديم خدمات اجتماعية عامة أو تعمل فى ظل قيود قانونية أو سياسية تسبب انخفاض أرباحها؛ ولذا فإن انخفاض معدل الربح أو وجود عجز فى المنشآت العامة لا يشكل ـ فى حد ذاته ـ مؤشرًا كافيًا للحكم بانخفاض كفاءتها؛ فقد يعود هذا العجز لأسباب أخرى تخرج عن إرادة المنشأة ، مثل وجود متأخرات كبيرة لصالح القطاع العام لدى الحكومة والوحدات المحلية والهيئات الأخرى ، وقيام القطاع العام بتحمل تغطية أعباء مجموعة من السياسات العامة بدون مقابل مادى ، مثل تحمل أعداد زائدة على الحاجة

من العاملين لمجابهة مشكلة البطالة أو إنشاء مصانع فى مواقع نائية؛ مما يزيد الأعباء أو إنتاج بعض السلع غير المربحة أو البيع بأثمان تقل عن مستوى السوق. والواقع أن القطاع العام يحمّل غالبًا بالأخطاء وأوجه القصور التى يتعين أن تنسب فى حقيقة الأمر إلى الدولة ذاتها، ومن ذلك أيضًا: الرقابة الزائدة المؤدية إلى الشلل الإدارى، وغياب الموارد الذاتية، ونقص السيولة المزمن، وتجميد الأثمان، وفرض قيادات غير متخصصة وقليلة الخبرة، وتحميل المنشآت العامة بمصروفات جارية إضافية لأغراض متنوعة لا تتوافق بالضرورة مع غرض الربحية.

وفى هذه الظروف، فإنه يصعب التسليم ـ مع الاتجاه الغالب فى النظرية الاقتصادية ـ بأن معدل الربح يشكل المعيار الوحيد للكفاءة الإنتاجية، ولكن حتى إذا سلمنا بذلك على المستوى الوحدى فإنه من الخطأ التسليم باعتبار الربح مرادفًا للكفاءة على المستوى الكلى، فالواقع أن معيار الربحية ليس سوى أداة قياس جزئية لنتيجة نشاط المنشأة؛ لأنه يقتصر على التعبير عن العائد الذى يحصل عليه «عنصر رأس المال» وحده.

والواقع أنه يتعين علينا التمييز بين الربحية والكفاءة، وبين الملكية والمنافسة؛ فالكفاءة أشمل من الربحية، والمنافسة أكبر تأثيرًا فى مجال الكفاءة من مجرد تغيير شكل الملكية. وبتعبير اقتصادى، فإن الكفاءة دالة فى هيكل السوق أكثر منها دالة فى شكل الملكية. ومن ثم لا يتصور – عند غياب المنافسة – أن ينجم عن الخصخصة أية مكاسب ملموسة فى مجال الكفاءة التخصصية، فهذه الكفاءة تتحقق فقط لو تزامنت الخصخصة مع توافر شروط المنافسة فى

السوق؛ ولذا فإن أولويات السياسة الاقتصادية العامة ينبغى أن تكون تحرير الاقتصاد وتشجيع المنافسة فى الأسواق وليس نقل الأنشطة الإنتاجية إلى القطاع الخاص. فالخصخصة إذا لم يصاحبها تحسن فى مستوى الكفاءة كانت مجرد عملية نقل للملكية بدون أية آثار ضافية على الثروة القومية أو الإنتاج الحقيقى أو النمو الاقتصادى. فلا يوجد شىء كامن فى الملكية الخاصة يجعلها أكثر كفاءة من الملكية العامة، فتوجد باستمرار مشروعات عامة ذات كفاءة عالية وأخرى قليلة الكفاءة كما توجد مشروعات خاصة ناجحة وأخرى فاشلة. فالمحرك الرئيسى للكفاءة هو قيام المنافسة؛ ولذا فإن المنشأة الخاصة التى لا تواجه منافسة تفقد مبادراتها وتزيد من مستويات نفقاتها الإدارية والإنتاجية وتتدهور أوضاعها - على الرغم من الأرباح التى تحققها - بالمقارنة مع المشروعات الخاضعة للسيطرة الحكومية.

٢- صعوبة تحقيق شروط المنافسة واقعيًا وعدم كفايتها لضمان الاستقرار والنمو:

انتهينا فى الفقرة السابقة إلى وجوب التمييز بين الكفاءة وكل من معدل الربح وشكل الملكية، وأوضحنا أن الكفاءة تتأثر على وجه الخصوص بعنصر المنافسة؛ فشرط الكفاءة فى النظام الاقتصادى الرأسمالى هو قيام المنافسة. وهنا يثور التساؤل عن إمكانية تحقق شروط المنافسة واقعيًا ومدى كفايتها - إن تحققت - لصيانة الاستقرار الاقتصادى وتعزيز النمو الاقتصادى.



لقد تطور مفهوم المنافسة تطورًا جذريًا فى الفكر الاقتصادى. فعلى الرغم من أن رواد الليبرالية الاقتصادية كانوا يريدون للمنافسة أن تكون صافية وكاملة Pure and perfect فإن تلك الصورة لم تتحقق قطُ على أرض الواقع سواء فى القرن التاسع عشر أو فى القرن العشرين. فقد بدت معايير المنافسة ـ تعدد البائعين والمشترين، توافر المعلومات لجميع الأطراف عن أثمان ونوعيات المنتجات والخدمات، إمكانية الانتقال الاختيارى للعاملين ورءوس الأموال من قطاع إلى آخر، الدخول الحر إلى السوق دون قيود أو عقبات ـ مستحيلة التنفيذ واقعيًا. فليست تتوافر فى أية سوق سمات الآلية والشفافية وحراك عناصر الإنتاج وحرية الدخول والخروج على نحو مطلق أو تام. ومن ثم قنع معظم الاقتصاديين بالاكتفاء بالسعى إلى تحقيق المنافسة الممكنة Workable Competition أو المنافسة القابلة للتطبيق العملى، غير أن هذه الصورة الجديدة من المناقسة تتطلب قدرًا من التدخل الحكومى؛ ولذا فإننا نجد أن الحكومة الأمريكية ـ على سبيل المثال ـ قد شرعت منذ نهاية القرن التاسع عشر فى إعداد القانون الأول المضاد للاحتكار وهو Sherman antitrust Act (١٩٠٤) ثم أعقبه Clayton Act بغرض رقابة كافة أنواع التواطؤ الاحتكارى التى تشكل عائقًا للسير العادى للمنافسة، ولكن التحليل الاقتصادى الحديث يظهر صعوبة الاعتماد على صور التقييد اللائحية المختلفة لضمان تحجيم الآثار الضارة للاحتكارات الخاصة، فضلاً عن أن هذا التطور يمثل فى ذاته تعديلاً مهمًا فى الليبرالية الأصلية واعترافًا بأن «اليد الخفية» لا تكفى، وإنما يتعين قبول تدخل الدولة لتحديد قواعد «اللعبة الاقتصادية» وعقاب المخالفين لـ «قواعد هذه اللعبة».



والواقع أن الاعتماد على المنافسة والسوق وآليات الأثمان لا يكفى وحده لضمان الاستقرار الاقتصادى وتحقيق النمو؛ وذلك لأسباب أهمها ثلاثة:

١. ما يمكن أن تتعرض له آليات الأثمان من فشل بسبب السلوك غير التنافسى الذى يتجه إليه بعض أطراف التبادل، الأمر الذى يجعل من الضرورى إقامة هياكل وتقرير سياسات حكومية تسمح بالحفاظ على المنافسة وحمايتها وتنميتها.

٢. عدم مقدرة نظام الأثمان على الإحاطة بكل المشكلات الصعبة التى تنتج عن ظاهرة عدم اليقين uncertainty فى المسائل الاقتصادية. فالمخاطر الكبرى التى تعترض سير الاقتصاد الوطنى لا يمكن أن تجد حلها بالتجاهل وترك الأمور لقوى العرض والطلب، وهذا ما تؤكده دائمًا الأزمات الاقتصادية الكبرى التى يتعرض لها النظام الرأسمالى بين الفينة والأخرى.

٣. استحالة الاعتماد على آليات الأثمان وحدها لتحقيق التخصيص الأمثل للموارد في حالة وجود آثار خارجية External effects، فهذه الآثار تفرض مواجهة مشكلات تتجاوز سيطرة نظام السوق، وهو ما يسلم به أنصار المدرسة التقليدية الجديدة أنفسهم.

مما سلف يتبين لنا أن تدخل الدولة فى الشئون الاقتصادية أمر لا غنى عنه وأن المنافسة لا تكفى وحدها لضمان تحقيق أفضل معدل للنمو الاقتصادى؛ ولذا فإن الإنكار الكلى لدور القطاع العام فى التطور الاقتصادى لا ينسجم مع حقائق الماضى ولا يتوافق مع ضرورات المستقبل.

٣- الخصخصة قد تقود إلى إحلال الاحتكارات الخاصة محل الاحتكارات العامة:

يرى عدد كبير من الاقتصاديين أنه فى حالة غياب المنافسة فإن الخصخصة تقود فقط إلى تحويل الاحتكارات العامة إلى احتكارات خاصة، وهو تحويل لا يؤدى إلى أى تحسن فى الكفاءة الإنتاجية للمنشآت. وتتعقد المشكلة أكثر بشأن الاحتكارات الطبيعية، مثل خطوط السكك الحديدية والاتصالات السلكية واللاسلكية وتوزيع الكهرباء والغاز التى تتميز بضخامة أحجامها وكبر استثماراتها وشبكاتها الواسعة وتقاليدها المزمنة فى الهيمنة على السوق. وفى ظل هذه الأوضاع، تظل الملكية العامة أكفأ طريقة لتنظيم هذه الأنشطة. فالتجارب السابقة تظهر أن الأشكال التنظيمية البديلة تنطوى على درجة من التعقيد البيروقراطى والقانونى تقود إلى قدر من عدم الكفاءة لا يقل عما ينسب للملكية العامة.

فالواقع أن من أبرز الأخطار التى تمثلها الخصخصة لهدف تحسين كفاءة النظام الاقتصادى إحلال الاحتكارات الخاصة محل الاحتكارات العامة؛ لأنه فى هذه الحالة سوف تسعى المشروعات الخاصة لاستغلال أوضاعها السوقية لتعظيم دخولها على حساب المستهلكين. ولقد أظهرت التجربة البريطانية ذاتها أن هذه النتيجة ليست افتراضًا مدرسيًا ولكنها خطر واقعى ظهر جليًا على الأخص فى عمليات خصخصة British Telecom & British Gas & British Airways. فهدف الكفاءة الاقتصادية الذى كان المبرر الأول لسياسة الخصخصة قد أخذ

فى التوارى عند التطبيق تاركًا الأولوية لهدف تعظيم إيرادات الخزانة العامة؛ ولذا نجد أن الحكومة البريطانية قد أبقت على قيود كثيرة فى سوق الاتصالات السلكية واللاسلكية لصالح British Telecom وفى سوق النقل الجوى لصالح British Airways بعد الخصخصة. فالمستهلك البريطانى لن يستفيد فى الأغلب من وراء خصخصة هذه الشركات، بل سوف يخسر حماية الدولة ضد التعسف المحتمل من قبل الشركة الخاصة المحتكرة.

وهكذا نتبين أن هناك خطرًا حقيقيًا يتمثل فى أن تؤدى الخصخصة إلى دعم الأوضاع الاحتكارية بدلاً من أن تقود إلى تشجيع المنافسة وزيادة كفاءة الاقتصاد القومى؛ ولذا فإن الحاجة ملحة - بالنسبة للاقتصاديين والسياسيين على السواء - لرفع اللبس المتعمد أحيانًا بين طبيعة الملكية وطبيعة السوق. فالكثير من الكتابات يوحى بارتباط المشروع الخاص بالمنافسة وارتباط المشروع العام بالاحتكار. ولا شك فى أن هذا الإيحاء ينطوى على قدر من التعسف، فليس صحيحًا بالضرورة أن كافة المشروعات الخاصة توجد فى وضع المنافسة وأن كافة المشروعات العامة تمارس نشاطها فى وضع الاحتكار؛ ولذا فإننا نكرر أن تحسين مستوى الكفاءة يرتبط بالسياسات الاقتصادية العامة فى الدولة أكثر مما يرتبط بشكل الملكية، فسياسة الخصخصة ليست الترياق السحرى الشافى من كل الأمراض وإنما هى سياسة - ككل سياسة - لها مزاياها وعيوبها. وتغلب المزايا أو العيوب إنما يتوقف على الدولة التى تقرر السياسات وتنفذها ومدى حرص المسئولين فيها على الصالح العام أو خضوعهم للمصالح والأهواء الخاصة.

ننتهى فى ضوء ما سبق إلى أن مشروع الخصخصة لا يمكن كسبه مقدمًا بمجرد نقل الملكية من الدولة إلى الأفراد وإنما يحتاج لأن يوضع فى موضعه الصحيح ضمن الاستراتيجية الشاملة للإصلاح الاقتصادى فى الدولة. فالنجاح ليس هو تغيير شكل الملكية أو زيادة معدل الأرباح أو التسليم بالسيادة المطلقة لقوى العرض والطلب، بل هو أبعد من ذلك؛ لأنه مرهون بالوصول بالمجتمع إلى أفضل مستويات الاستقرار والتنمية والرفاه. وهنا يبدو دور الدولة حاسمًا ومؤثرًا فى إعداد السياسات الاقتصادية العامة وتقريرها وتنفيذها ومتابعتها دون أن تعطل وتعرقل - دون مبرر - الطاقات المبدعة والمبادرات الخلاقة للأفراد والشركات والمؤسسات فى القطاعين الخاص والعام على السواء.

ثالثا: المخاطر الاجتماعية:

فى إطار تناول المخاطر الاجتماعية لسياسة الخصخصة سوف نركز على أثر هذه السياسة على توزيع الدخول والثروات فى المجتمع. ويمكننا تحليل هذا الأثر عن طريق بيان التغيرات المحتملة على دخول وثروات أربع فئات متميزة: العاملين، المستهلكين، المشترين، والمواطنين ممولى الضرائب.

(أ) بالنسبة للعاملين: يترتب على معظم عمليات الخصخصة تخفيض هام فى أعداد العاملين بالمنشآت المملوكة فى السابق للقطاع العام. ورغم أنه قد يحتج بأن ذلك ضرورى لتحسين الإنتاجية وتأمين نجاح وتطور المنشأة، فإنه لا ينبغى إنكار الآثار السلبية الناجمة عن ذلك - على الأقل فى المدى القصير - سواء بالنسبة لسير

الاقتصاد الوطنى ككل ومستوى الرفاه العام فى المجتمع أو بالنسبة للمعاناة والمشاكل الاجتماعية التى يكون على فئات من العاملين وأسرهم مواجهتها.

ولا شك فى أن تأثير الخصخصة على التوزيع الوظيفى Functional distribution للدخل القومى سوف يكون سلبيًا. فالمشروعات العامة تتميز فى غالبية بلاد العالم الثالث بوجود حجم كبير من القوى العاملة مقارنة بمثيلاتها من القطاع الخاص، وأن الأجور فيها عادة أعلى فى المتوسط من القطاع الخاص، وأن تأثير نقابات العمال أكثر ظهورًا، وهى أمور عرضة للتبديل بعد الخصخصة التى تقود عادة إلى خفض العمالة ونقص الأجور الحقيقية وتحجيم أهمية النقابات العمالية، ويؤدى ذلك بطبيعة الحال إلى تغيير هيكل التوزيع الوظيفى؛ حيث ينخفض نصيب الأجور ويزيد نصيب الأرباح.

وبالنسبة لتوزيع الثروات فإن القول بأن سياسة توزيع الأسهم على العاملين وصغار المساهمين سوف تؤدى إلى «رأسمالية الشعب»، وتحسين توزيع الثروة القومية ينطوى على قدر كبير من التفاؤل والمبالغة. فرأسمالية الشعب - بفرض تحققها النسبى بمناسبة عمليات الخصخصة - لا يمكنها الاستمرار طويلاً؛ لأن الأوضاع الاجتماعية الصعبة المحيطة بصغار العاملين وأصحاب الدخول الضعيفة لن تمكنهم من الاحتفاظ فترة طويلة بالأسهم التى حصلوا عليها. فمن اللافت للانتباه أنه فى دولة غنية نسبيًا كبريطانيا يتمتع العاملون فيها بأوضاع أفضل من أقرانهم فى دول العالم الثالث،

لوحظ أنه فى غضون عام واحد بعد الخصخصة انخفض عدد حاملى الأسهم فى شركة Gable and Wireless من ١٥٠ ألف مساهم إلى ٢٦ ألفًا، وانخفض عدد المساهمين فى شركة British Aerospace من ١٥٨ ألف مساهم إلى ٢٧ ألفًا. وهكذا نتبين أن احتفاظ العاملين وصغار المستثمرين بأسهمهم الجديدة لا يستمر طويلاً، وأنه بعد فترة قصيرة من البيع تزداد درجة تركيز الملكية فى الشركات المخصخصة.

(ب) بالنسبة للمستهلكين: لقد أوضحنا سابقًا أن غلبة السلوك الاحتكارى السائد فى اقتصادات عديدة وعلى الأخص فى العالم الثالث تؤدى إلى الإضرار بمصالح المستهلكين؛ ولذا فإنه من المتوقع أن الأرباح التى قد تنجم عن خفض نفقات وزيادة كفاءة الشركات المخصخصة سوف تذهب فى الأغلب إلى الملاك الجدد وليس إلى المستهلكين، كذلك فإن الملاك الجدد للشركات المخصخصة لن يضطلعوا غالبًا إلا بأوجه النشاط المربحة، ومن ثم يتركون قدرًا من الحاجات الاجتماعية الجوهرية دون تلبية أو لتلبى عن طريق آخر، فمن غير المحتمل ـ على سبيل المثال ـ أن تبقى شركات النقل الجماعى والسكك الحديدية المخصخصة نفس الخدمات السابقة على الخطوط التى تخدم الأماكن النائية قليلة السكان بذات الأثمان التى كان معمولاً بها فى ظل الملكية العامة.

وتؤكد بعض الدراسات فى الولايات المتحدة الأمريكية[19] أن اتساع نطاق الخصخصة تزامن مع خسارة فى التلاحم الاجتماعى. فالصلة

(19) Morgan (D.) and England (R.): 1988, p.982-983.

بين النفوذ الخاص المتزايد وتراجع الدور العام يظهر جليًا فى مجالات عديدة، من بينها الإسكان (تخلى الإدارة عن برامج التدخل الحكومى فى هذا القطاع) والنقل (غلبة السلوك الربحى الضيق النظرة لدى المشروعات الخاصة) والسجون والحراسات (الاعتماد المتزايد على القطاع الخاص المتميز بنفقاته العالية وفقدان الثقة فى السلطات العامة لسلبيتها المتصاعدة فى هذه المجالات).

غير أنه إذا ترتب على حركة الخصخصة الإسهام الجدى فى تحسين مستوى الكفاءة الاقتصادية العامة فى البلاد، ومن ثم زيادة معدل النمو الاقتصادى، فإن مجمل المستهلكين يمكن أن يستفيدوا من هذا التطور لسببين تابعين هما الانخفاض فى أثمان السلع والمنتجات الذى ينجم عن التوسع فى النشاط الاقتصادى، وزيادة الدخول الحقيقية التى تعم على أثر ارتفاع معدل النمو الاقتصادى، ولكن تحقق هذه النتيجة يتوقف على درجة المنافسة السائدة فى الاقتصاد القومى.

أيًا ما كان الأمر، فإن الحكومة يجب عليها ألا تنظر إلى بيع المنشآت العامة على أنه مماثل لبيع المنشآت الخاصة من طرف إلى آخر؛ لأن ذلك ينطوى على تبسيط وقصر نظر، فالأمر فى مجال الخصخصة لا ينطوى على تخلٍّ عن ملكية الأُصول للمشترين المحتملين فقط ولكنه يتعلق أيضًا بمصالح واجبة الاعتبار للمستهلكين والعاملين وآخرين من واجب الدولة حمايتهم ورعاية مصالحهم.

(جـ) بالنسبة للمشترين: من البديهى أن نبدأ بالسؤال الآتى:-من هؤلاء الذين يشترون المنشآت المخصخصة؟ وأين موقعهم من خريطة

توزيع الدخل والثروة القوميين؟ ومن البديهى أيضًا أن نجيب بأنهم أساسًا من المستثمرين والمواطنين الذين يقعون فى أعلى سلم توزيع الدخل والثروة فى المجتمع. هذا على الأقل أمر شبه مؤكد فى دول العالم الثالث؛ حيث لا يتخيل تصدى الطبقات الفقيرة أو المتوسطة لعملية شراء منشآت القطاع العام؛ ولذا يرى بعض الاقتصاديين[20] أننا إذا نظرنا للآثار التوزيعية نظرة واقعية فإن التوقعات يمكن أن تكون على النحو التالى:

* إذا تم بيع الأصول لفرد أو عائلة أو شركة خاصة فإن المستفيدين سوف يقعون فى قمة الشريحة العليا فى سلم توزيع الدخول.
* إذا تم بيع السهم فى السوق المالية فإن الأثر التوزيعى سوف يتحسن على الأرجح، ولكنَّ المستفيدين لن يخرجوا عن الشريحة العليا فى توزيع الدخول (الـ١٠٪ من السكان أصحاب أعلى الدخول فى المجتمع).
* إذا تم بيع الأسهم للعاملين وصغار المستثمرين فإنه حتى فى هذه الحالة لن تهبط دائرة المستفيدين لما دون الشرائح الثلاث العليا فى سلم توزيع الدخول.

وهكذا فإن المشروعات المخصخصة تذهب غالبًا إلى الصفوة الغنية فى المجتمع؛ مما يؤدى إلى تأبيد التفاوت فى توزيع الدخول القومية. وإذا ذهبت أصول هذه المشروعات إلى أيادى الأجانب والشركات متعدية الجنسية، فإن ذلك يؤدى إلى زيادة وتأبيد التفاوت العالمى فى

(20) Jones (L.) & al.: 1990, p.158.

توزيع الدخول والثروات. وإذا حققت الشركات المخصخصة أرباحاً فإن ذلك يؤدى لمزيد من تركيز الثروة فى أيادى الأغنياء؛ لأن هذا العائد سوف يتجه غالباً لشراء المزيد من الأسهم والأصول.

وتؤكد الدراسات التطبيقية أن الإجراءات التى صاحبت عمليات الخصخصة فى البلاد المختلفة لم تحل دون تركيز الدخول والثروات فى أيادٍ محدودة. فالإجراءات التى اتخذتها حكومة مسز تاتشر فى بريطانيا لم تحقق «ملكية المواطن» Citizen Ownership حيث إنه طبقاً لأكثر التوقعات تفاؤلاً تظل الغالبية العظمى من البريطانيين بدون ملكية أسهم[21]. والإجراءات التى اتخذت فى إطار برنامج الخصخصة الشيلى تحت شعار «الرأسمالية الشعبية» لتجنب تركيز الثروة لم تشكل ضماناً كافياً ضد هذا الخطر؛ حيث أسفرت نتائج هذا البرنامج خاصة فى مرحلتيه الأولى والثانية عن مزيد من تركيز الثروة فى البلاد[22].

(د) بالنسبة للممولين: ينبغى أن نلاحظ بشأن وضع الممولين من الآثار الاجتماعية لسياسة الخصخصة أمرين:

الأول هو أن الأثمان الرخيصة للأسهم أو الأصول التى تعرضها الحكومة فى برنامج الخصخصة إنما تشكل فى جوهرها إعانات عكسية Regressive Subsidy من الكتلة العامة لدافعى الضرائب باتجاه هؤلاء الذين يقعون داخل حدود طبقة ملاك الأسهم، وهم - كما أوضحنا - غالباً الصفوة الغنية فى المجتمع، والأمر الثانى هو أن الحكومة سوف

(21) Brittan (S.): 1986, p.36
(22) Cook (P.) & Kipkpatrick (C.): 1988, p.303-305.



تستخدم على الأرجح حصيلة بيع الأصول والأسهم فى زيادة نفقاتها الجارية التقليدية أو سداد ديون منشآت القطاع العام أو خفض الضرائب المباشرة وليس في زيادة الخدمات المقدمة إلى الفقراء، وبالتالي فإنه من بين ممولي الضرائب لن يستفيد من عائد الخصخصة سوى المكلفين الذين يقعون في النصف الأعلى من سلم توزيع الدخول، ومن ثم فلن يستفيد من هذا العائد المكلفون الأدنى دخلاً أو المواطنون الفقراء غير المولين للضرائب المباشرة.

نتبين من ثم أن سياسة الخصخصة ترتب آثاراً سلبية على العدالة الاجتماعية، وربما يرجع ذلك إلى أن الآليات الرأسمالية الحرة بطبيعتها تظهر تحيزاً واضحاً ضد السياسات المشجعة للعدالة، وإلى أن «الإصلاح الاقتصادى» يفرض أعباء ثقيلة على هؤلاء الذين هم أقل قدرة على تحملها (الفقراء)[٢٣]. فالسوق تظل - كسمة من سمات الرأسمالية - قائمة على المصلحة الذاتية Self-interest ولا تلقى بالاً لنوازع الإيثار Altruistic Instincts أو لمهمة تنمية روح التعاون والتناسق الاجتماعى، وبالتالي فإن هناك خطراً قائماً عند انتهاج سياسة الخصخصة وهو أن يؤدى الاعتماد على آليات السوق وحدها كأداة لتحقيق النمو الاقتصادى - إلى إضعاف التزامات الفرد تجاه الجماعة، ومن ثم فقد المواطنين الأكثر ضعفاً ملجأهم الاجتماعى الطبيعي. فالخصخصة - خاصة إذا شملت المنشآت والمرافق الخدمية والاجتماعية - قد تقود إلى نتائج تناقض مبدأ الرفاه الذى يقضى بضرورة توفير الخدمات لمن يحتاجها وليس فقط لمن يملك دفع ثمنها.

(23) World Bank: 1991, p.147.

(هـ) الانعكاسات التنموية للخصخصة:

الواقع أن بعض السياسيين والاقتصاديين يعتقدون أنه من الأفضل فى كل الأحوال خصخصة المنشآت العامة دون الانشغال كثيرًا بتحليل الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمؤسسية المهيمنة على المجتمع والمؤثرة على أداء المشروعات الاقتصادية ومعدل التنمية وتطوير مستوى الرفاه الاجتماعى؛ ذلك لأنهم ببساطة يؤمنون بأن المشروع الخاص دائمًا أفضل Superior مقارنة بالمشروع العام.

وغنى عن البيان أنهم بذلك يخلطون بين الوسيلة والغاية؛ فالخصخصة مجرد أداة لتحقيق غاية هى زيادة كفاءة الاقتصاد الوطنى التى تمثل بدورها وسيلة لغاية أخرى أسمى منها هى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة. وأهمية هذه التنمية - لغاية تعود إلى أنها تكفل حياة أفضل ماديًا ومعنويًا لجميع المواطنين ولكل منهم على حدة؛ ولذا فإن السعى لتحقيق «إنجازات» فى ميدان الخصخصة والكفاءة «بطريقة عمياء» يمكن أن يقلل فرص تحقيق قيم أخرى أكثر جوهرية يتعين على المجتمع أن يسعى إليها، فالنجاح الحقيقى للسياسة الاقتصادية لا يقاس بعدد المشروعات التى تعبر إلى القطاع الخاص ولكن يقاس بالقدرة على حسن تخصيص الموارد القومية والتغلب على كافة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية التى تعرقل تقدم الوطن وتوهن قواه الفاعلة وتكبل مبادرات أبنائه الخلاقة، كذلك فإن الانحياز كلية إلى «حل السوق» و«تفوق الخاص على العام» ينطوى على مخاطر إنكار حقائق مهمة فى الحياة الإنسانية، كالاعتماد المتبادل بين البشر وإحساسهم

الكامن بالمصير المشترك وتمسكهم بقدر من الالتزام تجاه الجماعة التى ينتمون إليها وإعطائهم أهمية لاعتبارات كيفية عديدة تتجاوز نطاق الحسابات الكمية التى هى محل الاهتمام الوحيد لنظام السوق.

لا شك لدينا فى أن الكفاءة الاقتصادية تشكل هدفًا جديرًا بالاعتبار ولكن بشرط ألا يكون ذلك منطويًا على استبعاد الأهداف الأخرى التى لا تقل عنها أهمية، مثل التماسك الاجتماعى والعدالة الاجتماعية والمساواة فى الأوضاع الدستورية والقانونية والديمقراطية والتنمية الشاملة. ولكن تحقيق هدف الكفاءة الاقتصادية ذاته يتجاوز إطار الخصخصة ليتطلب تعبئة شاملة لكافة الأدوات الاقتصادية والتشريعية والسياسية المتاحة فى المجتمع. فالخصخصة ليست قادرة وحدها على أن تحقق نمو الهياكل الاقتصادية وأن تعزز المنافسة وأن ترشد استخدام الموارد وأن تعبئ الطاقات الإنتاجية وأن ترفع معدل النمو الاقتصادى.

فكما لاحظ البعض[٢٤] تتمثل الحقيقة التعسة فى العالم الثالث أن المشروعات الخاصة وأقرانها من المشروعات العامة تصطدم على الأرجح بنفس أوجه العوز والقصور؛ حيث يتم الحصول على المسئولين عنها من نفس المنابع ويعملون فى بيئة اقتصادية متماثلة ويستخدمون عمالة لها نفس الملامح ونفس القدرات وينتمون غالبًا إلى نفس النقابات؛ ولذا فإن تحقيق إصلاح مؤسسى عن طريق عمليات الخصخصة سيكون غير فعال إذا كانت أوجه الضعف الجوهرية التى تعترض سير الاقتصاد سوف تظل على حالها.

(24) Aylen(J.): 1987, p. 16.



ومن واقع التجارب العملية للبلاد التى سبقت إلى تطبيق سياسات الخصخصة على نطاق واسع فى العالم الثالث ـ شيلى والمكسيك على وجه الخصوص ـ لوحظ أن نتائج الخصخصة كانت مخيبة للآمال وأدنى من المتوقع؛ حيث لم يحقق نقل ملكية المشروعات العامة إلى القطاع الخاص تحسنًا فى الكفاءة الاقتصادية المتوقعة، ويرجع ذلك لأسباب عديدة منها ما سلف الإشارة إليه مثل كون مشروعات القطاع العام الأكثر جاذبية هى التى تم اختيارها كأولوية أولى للبيع فى كافة برامج الخصخصة، وأنه رغم الجهود التى بذلت لتنمية الملكية الرأسمالية الشعبية فإن معظم أسهم المنشآت المخصخصة دخلت - فى النهاية - إلى الذمة المالية للشرائح الأغنى فى المجتمع، كما كان تأثير الخصخصة على نمو الأسواق المالية محدودًا للغاية، وكان أثرها الرئيسى يتمثل فى حركات مضاربة واسعة أفادت فقط الأقلية التى استحوذت على المعلومات الجيدة، كذلك فإنه من تحليل التجارب التطبيقية لا يبدو أن بيع المشروعات العامة إلى القطاع الخاص قد صاحبه تعزيز لقوى المنافسة، بل على العكس ظهر بالأولى أن الخصخصة قد شجعت ظاهرة التركيز الصناعى والمالى[٢٥].

ومن الأمور التى تدعو إلى الدهشة أن تحظى مسألة الخصخصة بقدر كبير من اهتمام الحكومات والرأى العام فى دول العالم الثالث فى حين تندر المناقشات والدراسات حول دور الدولة الاقتصادى ونوعية وفاعلية السياسات الحكومية الحالية والمأمولة. فالعامل الحاسم فى نجاح التنمية والتقدم الاقتصادى فى هذه الدول ليس نقل الملكية إلى القطاع

(25) Bouin(O.) & Michalet (C.): 1991, p. 223-225.

الخاص أو التحول الكامل إلى نظام السوق، ولكن قدرة السياسات الحكومية على تحسين البيئة السائدة؛ مما يسمح بانطلاق طاقات وقدرات المؤسسات والمشروعات العامة والخاصة على السواء.

ويتطلب تحسين البيئة السائدة اتخاذ مجموعة واسعة من الخطوات لسنا هنا بصدد التعرض تفصيلاً لها وإن أمكننا ذكر أبرزها مثل: تطوير النظم القانونية واللائحية الحاكمة للنشاط الاقتصادى والاجتماعى، القضاء على الفساد والمحسوبية، تدعيم الديمقراطية واللامركزية السياسية والاقتصادية، تشجيع المبادرات الفردية والتطوعية، تخفيف الأوضاع الاحتكارية تدريجيًا وزيادة كفاءة رقابتها قانونيًا وإداريًا، النهوض بالمؤسسات المالية وتعبئة الادخار وحمايته، حماية المستهلكين ودعم منظماتهم التطوعية، تحسين كفاءة الجهاز الإدارى للدولة بحيث يكون قادرًا على تطبيق ومراقبة السياسات الاقتصادية الكلية والقطاعية، والتكيف مع المتغيرات الاقتصادية، وتخيل حلول جديدة فى مواجهتها، إدارة حوار حقيقى فعال مع القطاع الخاص والقطاع التعاونى ومنظمات العاملين على كافة المستويات، تشجيع قيام بيئة أعمال تعلى من أهمية الفاعلية والكفاءة والمنافسة فى الأنشطة الإنتاجية، دعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة والتعاونية والجهود الذاتية، تطوير التعليم والتدريب ونظم المعلومات، الاهتمام بقضايا التفاوت الإقليمى والاجتماعى، زيادة فاعلية الجهاز القضائى ودعم قدرته على الفصل السريع فى القضايا المعروضة وتخفيف الإجراءات القضائية ومجابهة التحايل على القوانين والاستخفاف بها والالتفاف حولها . . . إلخ.

فالدولة يتعين عليها أن تتبنى سياسات التحرر الاقتصادى ولكن بمفهومه الواسع الذى يتجاوز مجرد نقل الملكية إلى القطاع الخاص والانصياع لقواعد السوق، بحيث لا يتحول الاقتصاد الوطنى إلى غابة يسمح فيها بكل التجاوزات وتتولد فيها وتتكاثر سريعاً الأنشطة المغامرة والخفية وغير المشروعة.

الفصل الرابع:
فنون تطبيق الخصخصة

فى العقود الثلاثة الأخيرة قامت أكثر من مائة وعشرين دولة فى العالم بتطبيق برامج تستهدف خصخصة منشآت القطاع العام، الأمر الذى يجعل دراسة فنون تطبيق الخصخصة مسألة ملحة بهدف إجلاء الخيارات أمام الحكومات المعنية وتمكينها من اتخاذ القرارات الأكثر رشدًا فى هذا الخصوص.

ويتحدد نطاق هذا الفصل فى إطار تحليل الخصخصة من الناحية الفنية أو التكنيكية. فالواقع أن الحكومات التى تتعامل مع مسألة الخصخصة لا تتوقف فقط عند أسئلة من نوع: هل نخصخص المنشآت العامة أم لا نخصخصها؟ وإنما تجابه فى مرحلة تالية أسئلة أكثر تحديدًا وفنية من نوع: ماذا نخصخص؟ وكيف نخصخص؟ وما وسائل مواجهة الصعوبات التى تعترض عملية الخصخصة؟ وما ضمانات نجاح تلك العملية؟

ولعلنا نستهدف من خلال هذا الفصل محاولة تقديم إجابة عن هذه المجموعة الأخيرة من الأسئلة. فنجاح الخصخصة يقتضى من الناحية الواقعية توافر مجموعة واسعة من المتطلبات والشروط على المستويات السياسية والتشريعية والإدارية والاقتصادية والمالية والاجتماعية، كما يتوقف ذلك النجاح على الأسلوب أو الطريقة الفنية التى تتم بمقتضاها عملية الخصخصة، فأساليب الخصخصة متعددة تشمل البيع بطريق

العرض العام للأسهم على الجمهور، وبيع الأصول والأسهم فى صفقات خاصة، وزيادة رأس مال المنشآت العامة وطرحها على القطاع الخاص، فضلاً عن التعاقد مع القطاع الخاص على التأجير والإدارة.

وتجارب الدول فى انتهاج هذه الأساليب متفاوتة؛ مما يقتضى عرضًا لأهم هذه التجارب؛ حتى يتبين المسئولون ما انطوت عليه من عناصر نجاح أو فشل ويأخذوا من ذلك العبرة في برامجهم الحالية والمستقبلية، غير أنه لاشك فى أن تجارب الدول لا يمكن أن تتطابق؛ فالظروف الخارجية والمحلية المحيطة بعملية الخصخصة تلعب دورًا مؤثرًا فى نجاحها فى بعض البلاد دون البلاد الأخرى(٢٦).

وفى ضوء التحديد السابق، ينقسم هذا الفصل إلى مبحثين نتعرض فى أولهما لشروط نجاح عملية الخصخصة، ونتناول فى ثانيهما الأساليب الفنية المختلفة لهذه العملية.

(٢٦) انظر عرضًا تفصيليًا لفنون تطبيق الخصخصة فى د. أحمد جمال الدين موسى: ١٩٩٢، ص ٤٨٥-٥٤١.

المبحث الأول
شروط نجاح عملية الخصخصة

يمكننا تجميع أهم الشروط اللازمة لضمان نجاح سياسة الخصخصة فى التطبيق فى إطار ستة حقول: سياسية، قانونية، إدارية، اقتصادية، مالية، اجتماعية.

أولا: الشروط السياسية:

تؤثر الاعتبارات السياسية ـ دون جدال ـ تأثيرًا بالغًا على عملية الخصخصة، فوجود بيئة سياسية تعلى من اعتبار الكفاءة الاقتصادية وتثق فى قدرة قطاع الأعمال الخاص على تحقيق النمو الاقتصادى يعد شرطًا مسبقًا للإصلاح القائم على تبنى سياسة الخصخصة، كذلك فإن نجاح هذه السياسة يستلزم توافر تأييد ودعم غير متقلب من الرأى العام والبرلمان وأعلى المسئولين فى السلطة السياسية. ويجب أن تكون الحكومة حاسمة وسريعة فى تطبيقها للخصخصة، فالتطبيق البطىء والتدريجى لهذه السياسة له - فى نظر دعاة الخصخصة - عيوب جسيمة؛ حيث يبقى المجتمع فى حالة عدم التوازن الكلى ويحرمه من ثمار المنافسة الحرة والكفاءة الاقتصادية، ويطيل الوقت للقوى والجماعات ذات المصلحة فى استمرار الأوضاع المتردية للقطاع العام - مثل البيروقراطيين والمستفيدين من السوق السوداء والاقتصاد غير المنظم كى تعزز أوضاعها.

ويتطلب الإصلاح الحقيقى الإعداد المسبق لاستراتيجية واضحة للخصخصة وقبلها إعداد برنامج انتقالى يمهد على المستويين السياسى والاقتصادى لتطبيقها. ويركز هذا البرنامج على تدعيم نظام السوق وتعضيد المنافسة والتخفيف تدريجيًا من سياسات الرقابة وتقوية دور ومسئولية قيادات المنشآت المرشحة للخصخصة.

فإذا تم تطبيق سياسة الخصخصة دون التمهيد السياسى والاقتصادى المشار إليه وظهرت بوادر فشلها فإن ذلك قد يتسبب فى متاعب واضطرابات اجتماعية أو اقتصادية تنعكس بآثارها السلبية على مستقبل الإصلاح ككل. وهذا ما عانته بالفعل بعض البلاد، منها شيلى والأرجنتين وبيرو وبعض دول أوربا الشرقية، وعلى وجه الخصوص روسيا.

ولا جدال فى أن الاعتبارات السياسية تتدخل فى اختيار أسلوب الخصخصة، فقد تدفع هذه الاعتبارات الحكومة لتفضيل أسلوب يمكنها من اختيار الجماعات التى تئول إليها ملكية المشروعات المبيعة للقطاع الخاص وذلك لاعتبارات وطنية (تقييد تملك الأجانب) أو عرقية (تقييد تملك المواطنين من أصل صينى فى ماليزيا، أو من أصل هندى فى بعض دول إفريقيا جنوب الصحراء) أو جغرافية (تقييد تملك الصفوة الحضرية للأراضى الزراعية فى الريف) أو اجتماعية (تقييد تملك العائلات الاقتصادية القوية أو الجماعات السياسية المهيمنة أو على العكس تشجيع مشاركة العاملين وأفراد الطبقة الوسطى بالبيع المباشر لهم بدلاً من أسلوب البيع بالمزاد أو البيع العام لكافة المشترين دون تمييز بينهم).



وتجدر الإشارة فى النهاية إلى أنه من المخاطر السياسية المرتبطة بعملية الخصخصة أن يفكر السياسيون فى الاحتفاظ بأساليب الرقابة الإدارية التى كانوا يمارسونها قبل الخصخصة أو فى استرجاع هذه الأساليب، أو فى ممارستها من خلال المشروعات المخصخصة المرتبطة بهم؛ لأن ذلك لن يشجع الناس على الثقة فى الإصلاح الاقتصادى ولن يسمح بقيام النظام الاقتصادى الحر القائم على المنافسة.

ثانيا: الشـروط القانونيـة:

الخصخصة ليست ظاهرة سياسية ـ إدارية أو تقنية فقط ـ بل هى أيضًا ظاهرة قانونية، فالإصلاح يجب أن يصل إلى المؤسسات؛ ولذا فإن إقامة نظام قانونى وقضائى يعمل بطريقة جيدة وتأكيد حقوق الملكية واحترام الالتزامات التعاقدية يعد عنصرًا مكملاً للإصلاح الاقتصادى.

ومن الأمور الجوهرية قبل الشروع في خصخصة المنشآت العامة التحقق من وجود سلطة شرعية للحكومة فى اتخاذ مثل هذا الإجراء، ففى المكسيك لزم إدخال تعديلات دستورية فى عام ١٩٨٣ قبل متابعة سياسة الخصخصة؛ لأن الدستور كان ينص على أن تكون المشروعات الاستراتيجية مملوكة للدولة، ويحرم الدستور البرتغالى بيع الاستثمارات العامة فى المنشآت التى سبق تأميمها. وفى تركيا ألغيت بعض البيوع المتعلقة بالخصخصة عندما حكمت المحاكم بأنها بيوع غير قانونية. وفى بلاد شرق أوربا، عملت الحكومات على إصدار قوانين جديدة تُعرِّف حقوق الملكية وتضفى الشرعية على الملكية الخاصة وتنظم الشركات وتحمى مصالح الأقلية من حاملى الأسهم.

ولكى تستند سياسة الخصخصة إلى أساس شرعى متين وتتم حماية جميع الأطراف المعنية بعملية الخصخصة فإنه لابد من أن توضع القواعد والإجراءات اللازمة لنقل الملكية العامة إلى القطاع الخاص فى صورة قوانين ولوائح، وقد يلزم قبل ذلك إصدار تشريع يتضمن تفويضًا للحكومة فى إجراء عملية الخصخصة. وقد صدر فى فرنسا قانون خاص يجيز برنامج خصخصة مجموعة من المنشآت العامة تضم ٦٥ شركة، على حين صدر قانون منفصل يأذن بنقل ملكية القناة التلفزيونية الأولى TF1 للقطاع الخاص. وقد صدر فى السنغال قانون مماثل يجيز الخصخصة الكاملة لثلاث عشرة شركة اقتصاد مختلط وخصخصة جزئية لثلاث عشرة شركة أخرى. وكان الوضع مختلفًا فى المملكة المتحدة حيث لزم إصدار تشريع مستقل للبدء فى كل عملية من عمليات الخصخصة. ومن الجوهرى أن يتضمن النظام القانونى حماية قانونية واضحة ودقيقة لحق الملكية الخاصة ويكفل احترام الالتزامات التعاقدية، ولن يجدى هذا وحده ما لم يكن النظام القضائى متميزًا بالكفاءة والنزاهة وسرعة الفصل فى المنازعات.

وتتطلب عملية الخصخصة فى أحيان كثيرة تغيير الوضع القانونى للمنشأة أو المرفق المزمع خصخصته. فقد قامت الحكومة البريطانية - على سبيل المثال - بتحويل British Telecom من هيئة عامة إلى شركة محدودة، وقد ترتب على ذلك حرمانها من مزايا السلطة العامة التى كانت تتمتع بها وإلغاء الاحتكار الذى كان مقررًا لها وإخضاعها لقانون الشركات، مثلها فى ذلك مثل كافة الشركات الخاصة. وقد حدث تطور مماثل فى وضع Malaysia Telecom التى تحولت من

إدارة حكومية إلى شركة خاضعة لقانون الشركات، وفي وضع Telex-Chile الذى تحول من مرفق عام إلى شركة تم بيعها للقطاع الخاص فيما بعد. ولا شك فى أن تغيير الوضع القانونى تترتب عليه انعكاسات مهمة على هيكل الإدارة وحقوق العاملين والنظام المحاسبى لهذه الوحدات مما يقرب أوضاعها من الأوضاع التى تحكمها إجمالاً الشركات الخاصة وييسر بالتالى تنفيذ عملية خصخصتها.

وقد يتطلب نجاح سياسة الخصخصة إعادة النظر فى النظام القانونى الذى يحكم علاقات العمل والتأمينات الاجتماعية لرفع مستوى كفاءته وضمان تحقيقه حماية مناسبة للعاملين دون تكبيل المنشآت بقيود روتينية تحد من متطلبات التطور المستمر الذى تفرضه أوضاع الأسواق على المنتجين.

وتثور مشاكل قانونية عديدة بصدد الأوضاع التى تحكم المنشآت العامة سابقًا بعد إتمام عملية خصخصتها. هل ينبغى معاملتها كالمشروعات الخاصة أم يجب الإبقاء على بعض القيود التى تحد من حرية ملاكها الجدد ولو لفترة انتقالية؟ هل ينبغي أن تتمتع بمزايا قانونية وضريبية لتشجيع المستثمرين على الإقبال عليها والاستمرار فى الاحتفاظ بها أم تسرى عليها ذات القواعد التى تسرى على بقية المنشآت الخاصة؟

فى الواقع تختلف آراء القانونيين والاقتصاديين بشأن الإجابة عن هذه الأسئلة، فالبعض يرى ضرورة وضع القواعد وإنشاء الأجهزة التى تضمن عدم نشأة احتكارات خاصة مترتبة على عملية الخصخصة، وضرورة احتفاظ الحكومة بحقوق متميزة تخولها حق



الاعتراض على بعض قرارات الإدارة الجديدة لا سيما فى حالة انتقال بعض الأصول إلى الأجانب (على التفصيل الذى سيرد ذكره فيما بعد)، وضرورة التزام الملاك الجدد بالإبقاء على الأوضاع الأساسية السائدة فى الشركات المخصخصة فترة انتقالية على الأقل، كما يرون فى المقابل وجوب منح إعفاءات ومزايا ضريبية للمشترين المشاركين فى عملية الخصخصة لتشجيع بيع المشروعات العامة وضمان استمرار الاستثمار فيها، ويفضلون تقديم الحكومة تعهدات للمشترين بأنها لن تسعى أبدًا لزيادة حجم الأسهم التى تمتلكها فى المنشأة المخصخصة عن قدر معين، أو أنها لن تسعى للحصول على الأغلبية مثلاً، كما قد يكون على الحكومة أيضًا - لضمان احتفاظ الأسهم بقيمتها فى السوق المالية- أن تتعهد بعدم إقدامها على بيع أسهم إضافية قبل مرور فترة معينة، ويؤكد هذا الاتجاه أن الخصخصة مسألة اقتصادية سياسية وليست مجرد مسألة اقتصادية صرفة.

غير أن الاتجاه الغالب يفضل عدم التمييز سلبًا كان أم إيجابًا بين المنشآت الخاصة والمنشآت المخصخصة حديثًا؛ وذلك حرصًا على توفير المنافسة وتحقيق الكفاءة فى الاقتصاد الوطنى. فيجب أن يكفل للملاك الجدد الحق فى تعديل نوع ومستوى الإنتاج وأثمان المنتجات فى ضوء ما يرونه مناسبًا لما تفرضه ظروف المنافسة، ويجب أن يكفل لهم الحق فى إعادة هيكلة المنشأة بالطريقة التى يرونها ملائمة، بما فى ذلك تغيير طبيعة المنشأة عن طريق التخلى - على سبيل المثال - عن بعض خطوط الإنتاج، وفوق كل ذلك يجب أن يعطى الملاك حق بيع أو تصفية المنشأة فى ضوء فرص الاستثمار البديلة؛ فلا معنى لوضع قيود قانونية



أو لائحية على حق الملاك الجدد فى إدارة المنشآت المخصخصة أو التصرف فيها.

فميل السياسيين لفرض مثل هذه القيود وعلى الأخص حظر إعادة البيع أو التصفية أو فرض مستوى تحكمى لأسعار بيع المنتجات قد يخلق مشكلات خطيرة ويعوق بصورة مؤثرة قدرة المؤسسات الخاصة على الأداء، ويثنى كثيرًا من المستثمرين عن المشاركة فى عملية الخصخصة، ويضفى جمودًا على نظام اقتصادى يسعى إلى التحرر. ولا يوجد مبرر أيضًا لتمييز الملاك الجدد بنظام ضريبى خاص أو منحهم إعفاءات ضريبية استثنائية. فإذا كان النظام الضريبى مجحفًا فلا مناص من تغييره لمصلحة كافة المستثمرين دون تمييز بينهم. وسوف يقود مثل هذا التغيير دون شك إلى ازدهار الاستثمارات وتطور دور المنظمين والحيلولة دون تحول المشروعات - خاصة الصغيرة منها والمتوسطة - إلى القطاع الاقتصادى الخفى وغير المنظم.

ولا جدال فى أنه من الطبيعى أن تفرض الحكومة سلوكًا معينًا على كافة المنتجين فى نشاط اقتصادى معين، أو أن تمنحهم جميعًا بعض صور المزايا القانونية أو الضريبية ولكن من غير الملائم أن تستلزم هذا السلوك أو أن تمنح هذه المزايا من جانب أو لصالح منشأة منفردة أو بعض المنشآت دون الأخرى. فجوهر نظام السوق هو أن يكفل لكل منتج - ولكل مستهلك أيضًا - الحق فى اختيار المستويات أو النوعيات أو المخاطر التى يرغب فى التعامل معها أو الحصول عليها فى ظل مساواة تامة بين جميع المنتجين والمستهلكين الذين يجمعهم اتحاد فى الأوضاع القانونية.



ويرى أحد أساتذة الاقتصاد فى جامعة هارفارد فى دراسة حديثة نسبياً(٢٧) أنه يجب أن يسبق عملية الخصخصة ثلاثة إصلاحات جوهرية:

- إنشاء وحدة رقابة فعالة داخل الشركة المعدة للبيع مع ضمان منح ملاكها الجدد حقوق ملكية واضحة ومستقرة وكاملة.
- وضع قواعد وحدود مالية صارمة على الشركات المطروحة للبيع للحيلولة دون حصول الملاك الجدد على مزايا أو تحويلات مالية أو معاملة تفضيلية غير مبررة.
- إقامة نظام قانوني وقضائى نزيه وغير قابل للإفساد وتقرير قواعد إفلاس تتميز بالشفافية.

فإذا تم برنامج الخصخصة بدون تحقيق الشروط الثلاثة السابق ذكرها فإنه سينتهى فقط لإحلال المافيا الخاصة محل البيروقراطية. والمقصود بالمافيا الخاصة الجماعات التى تملك القوة للاستئثار بمزايا وتحويلات مالية مباشرة أو غير مباشرة على حساب بقية المواطنين. وهذه المافيا الخاصة تتصرف بجشع يتجاوز البيروقراطية؛ مما يقلل من الكفاءة الكلية ويعرض للخطر فرص نمو القطاع الخاص الإنتاجى القادر على المنافسة. وحسبما يخلص الباحث، فإن هذه الشروط لم تحترم فى أغلب برامج الخصخصة التى طبقت فى دول العالم.

مما سبق، ننتهى إلى أنه لا يوجد انفصال حقيقى بين مصير سياسة الخصخصة وسياسة تخفيف القيود القانونية واللائحية المنظمة للنشاط الاقتصادى Deregulation، فوجود قيود مجحفة على حق الملكية يقود ـ

(27) Tornell (A.): 1999, p.3-5.



عمليًا ـ إلى تقليل قيمة هذا الحق ، ومن ثم يؤدى حتمًا إلى تخفيض الثمن الذى يكون الناس على استعداد لدفعه من أجل شراء الأصول المطروحة فى عملية الخصخصة. ومنح مزايا صارخة لبعض المستثمرين يقضى على المساواة فى المنافسة ويهدر الموارد العامة بدون مبرر أو ضرورة.

ثالثا: الشروط الإدارية:

تغطى الشروط الإدارية للخصخصة أربعة جوانب مهمة هى: المرحلة التحضيرية، تحديد الجهة المشرفة على التنفيذ، الإعلان عن البرنامج وتحديد أولوياته، وأخيرًا دراسة وإعداد المشروعات التى يتضمنها برنامج الخصخصة.

المرحلة التحضيرية للخصخصة: تعتبر الخطوات الإدارية التى تتضمنها هذه المرحلة بالغة الأهمية؛ لأنها تفتح الطريق لنجاح مجمل سياسة الخصخصة، وهى تتضمن على وجه الخصوص:

- دراسة التنظيم الحالى للمنشآت العامة وإمكانية تطويره بما يحقق تحسين أوضاع هذه المنشآت ورفع كفاءتها وإخضاعها ـ كلما أمكن ـ لقواعد السوق.
- تقدير كفاءة المسئولين والعاملين بالمنشآت العامة والعمل على تطوير مستويات أدائهم وتطعيمهم بالخبرات المتميزة فى مجال الإدارة الاقتصادية المتوافرة لدى الحكومة أو القطاع الخاص.
- تهيئة الرأى العام وتعبئته لصالح قضية الخصخصة، وذلك من خلال نشر الدراسات والمقالات فى الأوساط المثقفة والشعبية على

السواء، وباستخدام جميع وسائل الإعلام المتاحة. والهدف من ذلك هو إيجاد بيئة مؤثرة متعاطفة مع سياسة الخصخصة، ويتعين الاهتمام على وجه الخصوص ببعض الفئات مثل المسئولين الحكوميين، البرلمانيين، العاملين بالقطاع العام، رجال الأعمال، رجال الفكر والإعلام.

- وضع استراتيجية واضحة لبرنامج الخصخصة الذى تستهدفه الحكومة وتحديد الوسائل التى سوف تتبع لتحديد هذه الاستراتيجية.
- تجميع أكبر قدر ممكن من المعلومات عن النظام الاقتصادى الحالى وإمكانيات تطويره المستقبلى، وعن القطاع العام ومنشآته المختلفة والمشاكل التى تعترض نجاحه، وفرص نجاح سياسة الخصخصة والمعوقات التى قد تعترضها، والقوى المؤيدة والمعارضة لها، والمصالح الوطنية والاجتماعية التى يمكن أن تضار من جراء عملية الخصخصة، وتأثير الخصخصة على مستويات الأثمان والأجور والاستثمارات والخدمات التى تقدم للمستهلكين، وإمكانيات القطاع الخاص المحلى التى تؤهله للتجاوب مع عملية الخصخصة، وموقف الاستثمارات الأجنبية المحتمل إزاء هذه العملية.
- وأخيرًا يتعين تحديد مدى برنامج الخصخصة، وذلك عن طريق الإجابة عن الأسئلة الآتية:

* هل يشمل برنامج الخصخصة كافة المنشآت المملوكة للدولة أم بعضها فقط؟

* هل يتطرق برنامج الخصخصة إلى كافة الأنشطة الاقتصادية أم إلى البعض منها فقط؟
* ما معايير اختيار المشروعات المرشحة للخصخصة؟ وكيف يتم ترتيب أولويات الخصخصة؟
* هل يتم بيع المشروعات كلياً للقطاع الخاص؟ أم يتم التنازل عن جزء من أصولها وتحتفظ الدولة بملكية الجزء المتبقى؟ وما النسبة التى تبقى عليها الدولة كملكية عامة؟ وهل توضع فى هذا الصدد قواعد عامة أم يفضل ترك المجال رحباً للتمييز بين أوضاع المنشآت المختلفة؟

تحديد الجهة المشرفة على تنفيذ عملية الخصخصة:

لنجاح عملية الخصخصة يتعين أن يتولى تنفيذها جهاز مستقل بعيد عن التأثر والخضوع للبيروقراطية الحكومية والدوائر المهيمنة على شئون القطاع العام فى مرحلة ما قبل الإصلاح الاقتصادى، ويفضل أن يكون اختيار العاملين بهذا الجهاز لكفاءتهم وخبرتهم، وليس بناء على اعتبارات الولاء أو المجاملة أو أى معيار آخر غير موضوعى، وأن يضم هذا الجهاز متخصصين فى المسائل الاقتصادية والمالية والقانونية والمحاسبية، وعلى دراية بتجارب الخصخصة فى البلاد الأخرى.

وفى مجال التطبيق العملى، اختلف شكل الجهاز أو الجهة المشرفة على عملية الخصخصة باختلاف الدول؛ ففى بعض الدول تم إنشاء وزارة تتولى أمور الخصخصة كما هو الحال فى كندا وفى توجو وفى فرنسا فى عهد حكومة جاك شيراك ورئاسة فرنسوا ميتران، وقد

اتجهت مجموعة أخرى من الدول، مثل البرازيل وسيريلانكا والسنغال والفلبين، لأن تعهد بأمور الخصخصة إلى لجنة دائمة لهذا الغرض، وعادةً ما تضم هذه اللجنة ممثلين عن الحكومة والمنشآت العامة وبعض الشخصيات من خارج الحكومة.

وتتجه مجموعة أخرى من الدول لجعل الاختصاص بعملية الخصخصة قطاعياً يختلف بحسب نشاط المنشآت المرشحة للخصخصة. ففى بريطانيا عهد بالمسئولية الرئيسية فى عملية خصخصة شركات الطيران والسكك الحديدية لوزارة النقل، وبالمسئولية الرئيسية فى عملية خصخصة الاتصالات السلكية واللاسلكية لوزارة التجارة والصناعة، وكان للخزانة العامة دور رئيسى فى التنسيق بين الوزارات والإدارات المعنية بهذا الشأن، وقد اتجهت الولايات المتحدة الأمريكية اتجاهاً مماثلاً، وهناك نماذج أخرى عديدة بخلاف النماذج السابقة، فقد اتجهت إيطاليا لأن تعهد للشركة العامة القابضة IRI بمسئولية إدارة عملية خصخصة الشركات التابعة لها عن طريق لجنة خاصة بذلك IRI's Divestiture Committee.

وجدير بالتنويه أن كثيراً من الحكومات تتجه لتكوين مجموعات استشارية تسدى النصح للجهة الحكومية المختصة بالإشراف على عملية الخصخصة، وتتشكل المجموعة الاستشارية عادةً من خبراء متميزين ورجال أعمال ناجحين واقتصاديين مهتمين بمسألة الخصخصة، وربما أيضاً تضم بعض الاستشاريين والخبراء الماليين الأجانب. وتسهم المجموعة الاستشارية فى تحديد أهداف سياسة الخصخصة، وتعيين

خطواتها وأولوياتها، وتقديم النصح بخصوص تطوير الأسواق المالية وأساليب وعمليات البيع، ووضع الشروط وتهيئة الظروف التى تضمن استمرار المشروعات وزيادة كفاءتها بعد نقل ملكيتها إلى القطاع الخاص.

الإعلان عن برنامج الخصخصة وترتيب أولويات هذا البرنامج:
يأخذ الإعلان عن تنفيذ سياسة الخصخصة إحدى صورتين: إعلان شامل مسبق عن برنامج متكامل للخصخصة يشمل منشآت عديدة، أو إعلان متتابع عن كل عملية من عمليات الخصخصة كل على حدة. وقد اتجهت معظم الدول للأخذ بالصورة الأولى ومنها كندا، بريطانيا، فرنسا، نيجيريا، سنغافورة، ماليزيا، تركيا، البرازيل، على حين اتبعت إسبانيا الأسلوب الثانى.

وفى كافة الأحوال، يتعين أن تكشف الحكومة صراحة وعلنًا عن نيتها فى الأخذ بسياسة الخصخصة وعن برنامج الخصخصة الذى تقترحه وأن تدعو كافة القوى السياسية والاقتصادية فى المجتمع لمناقشة هذه السياسة وذلك البرنامج مناقشة بناءة، وسوف تحول تلك العلنية دون إجراء عمليات بيع مشبوهة أو تغليب المصالح الخاصة على المصالح العامة، كما سوف تثير اهتمام أفراد الشعب بالأوضاع الاقتصادية، وتشجع الاستثمار فى المنشآت المقترح نقل ملكيتها إلى القطاع الخاص.

ويلعب اختيار الوقت المناسب لطرح برنامج الخصخصة والبدء فيه وتخطيط مراحله دورًا جوهريًا فى نجاحه أو فشله، فمن الضرورى الأخذ فى الاعتبار مجمل الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية السائدة

فى المجتمع، كما يجب مراعاة ظروف السوق المالية ومقدرتها الاستيعابية؛ ولهذا اتجهت معظم الدول فى بداية تنفيذ برنامجها للخصخصة إلى الأخذ بالتدرج فى طرح المشروعات والأصول العامة للبيع.

كذلك فإن اختيار المنشأة أو المنشآت العامة التى يبدأ بها برنامج الخصخصة ـ يلعب دورًا كبيرًا فى تحديد مستقبل هذا البرنامج، ويفضل الخبراء البدء بالمشروعات العامة التى تحقق أرباحًا وتتمتع بمركز اقتصادى قوى؛ فذلك كفيل بتوليد ثقة السوق فى سياسة الخصخصة وإظهار التزام الحكومة بالأخذ بها والاستمرار فيها. والمؤكد أن بيع هذه المشروعات يتم بسهولة أكبر ويجذب عددًا كبيرًا من المستثمرين.

وعلى أية حال، فإن برنامج الخصخصة يجب أن ينطوى على ديناميكية تستهدف الإبقاء على اهتمام المستثمرين، وذلك عن طريق تقديم مجموعة متنوعة من العروض تتضمن أنواعًا مختلفة من المنشآت، بعضها يطرح للبيع كليًا والبعض الآخر للبيع الجزئى، ويتم بيع بعضها عن طريق العرض العام والبعض الآخر يباع مباشرة لمستثمرين تتوافر فيهم شروط ومواصفات معينة، ويتعين دائمًا إعادة النظر – فى ضوء تطور أوضاع السوق – فى هيكل وسرعة هذا البرنامج.

دراسة وإعداد المشروعات التى يتضمنها برنامج الخصخصة:
الخطوة العملية الأولى فى تنفيذ سياسة الخصخصة هى دراسة المنشآت التى تزمع الحكومة نقل ملكيتها إلى القطاع الخاص، ويتعين أن تشمل الدراسة التفصيلية للمنشأة المعدة للخصخصة عناصر أساسية، أهمها: تحديد الدور الاقتصادى لها، أهدافها، هيكلها التنظيمى، موقفها المالى،

طبيعة العاملين بها، نوعية المستفيدين من خدماتها، مستوى إنتاجها الحالي وتوقعات توسعه في المستقبل، وتقدير مستوى أدائها الاقتصادى وكفاءتها المالية في السنوات السابقة، كذلك ينبغي التعرض للالتزامات الحالية للمنشأة تجاه شركاء الدولة من القطاع الخاص إن وجدوا، وتجاه الدائنين والمتعاقدين والموردين والعملاء. ويعد تعرُّف هذه الالتزامات خطوة مهمة لبيع المنشأة أو إعادة هيكلتها.

ويعقب هذه الدراسة فى الغالب عمل تقدير أولى لقيمة أصول المنشأة وتحديد أنسب أسلوب يمكن اتباعه فى خصخصتها. والواقع أن تقدير قيمة أصول أية منشأة مسألة حساسة وصعبة حتى مع وجود سوق مالية نشطة وكبيرة، وتزداد عملية التقدير صعوبة وتعقيدًا عندما يسود معدل مرتفع للتضخم وعندما تتسم السوق المالية بالضعف الشديد.

وقد ظهرت هذه الصعوبة على وجه خاص في فرنسا؛ حيث واجهت الحكومة نقدًا حادًّا عند بيعها لشركة ألف كيتين؛ لأن السعر الابتدائى للسهم الذى حدد بـ ٣٠٥ فرنكات قد ارتفع بعد قليل إلى ٣٣٩ فرنكًا، ومع ذلك فإن مجلس الدولة الفرنسى قد أفتى بأن الثمن كما حدد ابتداء قد راعى المصالح المالية للدولة. غير أنه فى كثير من التجارب ثارت الشكوك حول دقة تحديد ثمن أصول المنشأة المعروضة للبيع، خاصة عندما ظهر تكالب كبير من المستثمرين على شراء الأسهم أو عندما قام المستثمرون الذين انتقلت إليهم ملكية هذه المنشأة ببيعها فى غضون زمن قليل محققين بذلك مكاسب هائلة. وإذا كان تحديد قيمة منخفضة لأصول المنشأة العامة يثير النقد لما يسببه من ضرر بالمصلحة

العامة، فإن تحديد سعر مرتفع لهذه الأصول قد يؤدى فى المقابل إلى فشل عملية الخصخصة؛ لأنها قد لا تواجه حينئذ إقبالاً من المستثمرين.

وهكذا يتبين مدى الصعوبة التى تحيط بعملية تقدير قيمة أصول المنشآت المعروضة للبيع وتحديد الثمن الأمثل للسهم. غير أن هناك بعض العناصر التى يجب أن تؤخذ فى الاعتبار عند القيام بهذه العملية ومنها: الرجوع للمكاسب التى حققتها هذه المنشأة حديثًا أو يحتمل أن تحققها فى المستقبل، القيمة المضافة لأصولها، العلاقات التجارية أو براءات الاختراع أو حقوق الملكية التى لم تستغل بها، القيمة السوقية للأراضى التى تقع عليها المنشأة والاسم التجارى للمنشأة. وقد يكون من الأوفق أحيانًا لزيادة قيمة أصول المنشأة النظر فى تفتيتها إلى منشآت وأنشطة أصغر حجمًا.

وهناك فى الواقع عوامل كثيرة يمكن أن تؤثر فى عملية تحديد ثمن الأصول والأسهم، ومن بين هذه العوامل نشير إلى رد الفعل المحتمل من جانب السوق إزاء عمليات الخصخصة المطروحة والذى يتحدد أساسًا بمدى اهتمام المستثمرين، ومدى وفرة الموارد المالية، والبيئة العامة للأعمال والاستثمار، ومستويات الأرباح السائدة فى الدولة.

ويمكن أن نخلص مما سبق إلى أنه على كل دولة أن تطور أسلوبًا واقعيًا ومناسبًا لظروفها يكفل تقدير أصول منشآتها العامة تقديرًا حقيقيًا، ويتعين أن يكون هذا الأسلوب مرنًا؛ ليستطيع التكيف مع التغير فى الظروف الاقتصادية والمالية المحيطة بعملية الخصخصة. ولا جدال فى أن اختيار الأسلوب الفنى للخصخصة يؤثر إلى حد كبير على قيمة وثمن المنشآت المعروضة للبيع، وهو ما سوف نتناوله تفصيلاً فى المبحث التالى.

رابعًا: الشروط الاقتصادية:

الخصخصة – كما أشار تقرير البنك الدولى عن التنمية فى العالم لعام ١٩٩١- ليست غاية فى حد ذاتها ولكنها أساس وسيلة لتحقيق استخدام أكثر كفاءة للموارد الاقتصادية؛ ولذا فإنه من غير المتخيل أن تقود سياسات الخصخصة وحدها لتحسين الأوضاع الاقتصادية فى المجتمع، بل إن نجاح سياسة الخصخصة ذاتها يتوقف إلى حد كبير على تبنى مجموعة متكاملة من السياسات الاقتصادية الكلية. فكما أظهرت تجارب الدول المختلفة أنه لابد من أن يسبق الخصخصة – أو يصاحبها على الأقل- تطبيق مجموعة من إجراءات التحرر الاقتصادى تؤكد إرادة الدولة فى الاحتفاظ برابطة قوية بين عمليات الخصخصة ورفع مستوى الكفاءة الاقتصادية فى البلاد. ولن يكون فى مقدورنا هنا استعراض كافة السياسات الكلية التى يلزم تبنيها لإنجاح سياسة الخصخصة ولكننا سوف نكتفى فقط بإشارات سريعة لبعض هذه السياسات بالنظر لدورها فى خلق البيئة الاقتصادية الموائمة لأهداف الخصخصة:

فيتعين أولاً إعادة النظر فى سياسات الأثمان بحيث يتم القضاء تدريجيًا على التشوهات التى تحول دون اعتبار الأسعار السائدة مؤشرات حقيقية للنفقات ولطلب المستهلكين، فسيادة الأسعار غير الحقيقية لا تمكن المسئولين عن المشروعات من اتخاذ القرارات السليمة المتعلقة بالاستثمار والإنتاج، كما أنها تحول دون تعرُّف ربحية المشروعات بدقة، ومن ثم تقدير قيمتها الحقيقية.



ويلزم ثانيًا أن تسعى الحكومات لتحسين مستوى ربحية المنشآت العامة، وذلك عن طريق تحرير هذه المنشآت من القيود التى تكبلها، وأن تقدم لها الدعم المالى المشروط بتحقيق نتائج اقتصادية أفضل، وأن تزودها بقيادات أكثر كفاءة، وأن تصفى - فى حالة الضرورة - الوحدات التى يثبت استحالة تطويرها والقضاء على نزيف خسائرها فى مدى معقول. ولا جدال فى أن الربحية عنصر مؤثر فى قابلية المنشأة العامة للبيع وفى تحديد القيمة التى تقدر بها عندئذ.

ويجب ثالثًا: تطوير السياسة المالية للإسهام فى إنشاء البيئة الاقتصادية المشجعة للاستثمار والنمو، فلابد من أن نتأكد من اعتدال الأسعار الضريبية خاصة تلك التى تمس الأنشطة الصناعية والزراعية، ولابد من توحيد المعاملة الضريبية والقضاء على الامتيازات والإعفاءات التى تستفيد منها مجموعة من المنشآت دون سائرها، ولا بد من العمل على تحقيق عدالة ضريبية حقيقية تنسجم مع العدالة الاجتماعية بمفهومها الواسع. فكما نتعلم من التاريخ لن تستطيع أية دولة أن تمضى قدمًا فى نموها الاقتصادى دون استقرار اجتماعى وقضاء تدريجى على التفاوت الصارخ فى الدخول وعلى الفقر والمظالم الاجتماعية، ويتطلب تطوير السياسة المالية أخيرًا إعادة النظر فى مستوى وطبيعة الدور الذى تؤديه الدولة فى المجتمع، ولأن التوسع فى عجز الميزانية والاقتراض العام يزاحم عمليات الخصخصة فى جذب المدخرات ورءوس الأموال، ولأن عجز الميزانية يؤدى أيضًا إلى توليد ضغوط تضخمية متزايدة قد تطيح بمستقبل عملية الإصلاح ذاتها.

وتفرض مشكلة التضخم على الدولة أن تهتم رابعًا بالسياسة النقدية سواء على مستوى البنك المركزى أو البنوك التجارية والمتخصصة، ويرتبط بذلك إدخال إصلاحات مهمة فى مجالات أسعار الفائدة، وأسعار الصرف، وتوفير النقد الأجنبى، وإصلاح الخلل فى الميزان التجارى وميزان المدفوعات، ومتابعة مستوى الطلب المحلى للتغلب أولاً بأول على الاتجاهات الانكماشية التى قد تعترى الاقتصاد الوطنى. فليس من المحتمل أن يقدم المستثمرون والجمهور بحماس على شراء أصول المنشآت العامة فى مناخ اقتصادى يسوده التضخم أو الكساد، أو فى ظل مؤشرات اقتصادية سلبية كعجز مزمن فى الميزانية أو فى الميزان التجارى أو فى ميزان المدفوعات أو تدهور متوال فى سعر الصرف للعملة الوطنية.

وأخيرًا، فإن رفع القيود المفروضة على المنافسة يعتبر شرطًا جوهريًا لنجاح سياسة الخصخصة فى تحقيق أهدافها المتمثلة على وجه الخصوص فى تحسين مستوى كفاءة الاقتصاد الوطنى، فبقاء القيود والامتيازات التى تحد من قيام المنافسة التامة سوف يقلل كثيرًا من أهمية سياسة الخصخصة ويحولها إلى مجرد سياسة تستهدف تغيير شكل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص دون تطوير كفاءة الاقتصاد ورفع معدل نموه.

مما سلف يتبين أن نجاح سياسة الخصخصة فى تحسين مستوى كفاءة استخدام الموارد الاقتصادية الوطنية يتطلب قيام الحكومة باتخاذ مجموعة واسعة من السياسات والإجراءات الإصلاحية - العارضة والهيكلية - تستهدف تحقيق التوازن والنمو الاقتصاديين.

خامسا: الشــروط الماليــة:

يشكل ضعف الأسواق المالية ظاهرة عامة فى بلاد العالم الثالث، وهى ظاهرة تنطوى على عقبة رئيسية تواجه سياسة الخصخصة. فلا شك فى أنه من الصعوبة بمكان نقل ملكية المنشآت العامة إلى القطاع الخاص بدون سوق مالية تتسم بالكفاءة، ولكن واقع الحال فى غالبية بلاد العالم الثالث هو أن الأسواق المالية ناشئة ومكبلة بقيود إدارية كثيرة، والموارد المالية والمدخرات الموجهة للاستثمار محدودة. ويفضل غالبية المدخرين أفرادًا ومؤسسات الاستثمار فى قطاعات أقل قيودًا وأكثر ربحية مقارنة بالبورصة إن وجدت. ويفسر عجز الأسواق المالية فى دول العالم الثالث الأهمية الكبرى للمشروعات العائلية، واعتماد القطاع الخاص الكلى تقريبا على التمويل المصرفى، وتوقف مصير المنشآت على الدعم المالى الذى تقدمه ميزانية الدولة.

وفى ظل غياب أو ضعف السوق المالية تتجه الحكومة غالبًا فى تطبيقها لسياسة الخصخصة إلى التخلى عن أسلوب البيع العام للجمهور وتفضل أسلوب البيع الخاص الموجه لمجموعات معينة من المستثمرين المحليين أو الأجانب، أو تقوم بمنح الأسهم مجانًا أو بأثمان مخفضة للعاملين أو المواطنين. ويؤدى ضعف السوق المالية وتفضيل الصفقات الخاصة إلى مخاطر قد تؤثر على مستقبل سياسة الخصخصة وقبول المواطنين لها. فالمفاوضات التى تتم مع عدد محدود من المستثمرين الراغبين فى شراء المنشآت العامة المعروضة للبيع لن تحقق على الأرجح مصلحة الدولة فى تقدير القيمة الحقيقية لهذه المنشآت لصعوبة إشعال المنافسة بينهم بسبب قلة

عددهم وعدم كفاية رءوس أموالهم. كذلك يخشى أن يؤدى أسلوب البيع عن طريق الصفقات الخاصة إلى تركيز الثروة والدخل فى أيادى مجموعة متميزة من الوطنيين أو الأجانب.

ويرجع ضعف الأسواق المالية فى بلاد العالم الثالث إلى أسباب متعددة من بينها: عدم وجود تعبئة فاعلة للمدخرات المحلية، غياب الثقة فى مستقبل الاقتصاد وتدهور البيئة الاقتصادية السائدة، تعقيد التنظيم المؤسسى والإدارى للسوق المالية، وجود سياسة ضريبية غير متوازنة، اتجاه رءوس الأموال المحلية للهروب إلى الخارج، فرض سياسة نقدية غير ملائمة خاصة فيما يتعلق بأسعار الفائدة.

ويتطلب إصلاح أوضاع السوق المالية اتخاذ مجموعة من الإجراءات أهمها: وضع سياسات ملائمة لتعبئة المدخرات المحلية وجذبها نحو الاستثمار، تخفيف القيود والإجراءات المفروضة على إصدار وتداول الصكوك فى البورصة وتخفيض النفقات المترتبة على ذلك، تأهيل عدد مناسب من خبراء وموظفى البورصة ووكلاء الاستثمار، إصدار قواعد قانونية واتخاذ إجراءات إدارية تكفل حماية المستثمرين فى الأسواق المالية، إعادة النظر فى النظام الضريبى المطبق على دخول القيم المنقولة والأرباح الصناعية والتجارية، تطوير قانون الشركات ليتضمن معايير موضوعية تحدد بدقة الأساليب والنظم المحاسبية التى تلتزم باتباعها مختلف الشركات لحماية حقوق الأقلية على وجه الخصوص، وأخيرًا اتباع سياسات اقتصادية نقدية ومالية متوازنة.

ونود أن نشير أيضًا إلى جانب آخر من الاعتبارات المالية التى يتعين أن تؤخذ فى الاعتبار عند تطبيق سياسة الخصخصة ـ يمس الالتزامات والمزايا المترتبة بسبب هذه السياسة على الخزانة العامة. فيتعين دراسة التغير الذى يصيب دخل وثروة الدولة بسبب الخصخصة. فالأصول المالية الثابتة للدولة سوف تتناقص بعد بيع المنشآت العامة للقطاع الخاص. وهنا يثور التساؤل حول ما إذا كانت عوائد المبيعات سوف تساوى قيمة أصول هذه المنشآت. وما البديل الأمثل لاستغلال هذه الأموال السائلة بما يحقق مصلحة المجتمع والمواطنين ويحافظ على الثروة القومية؟ ويتعين كذلك تحديد طبيعة العلاقة المالية بين ميزانية الدولة والمنشأة قبل وبعد الخصخصة. هل سوف يزيد أو سوف ينقص صافى تيار التدفقات الإيجابية (أو السلبية) بين الميزانية والمنشأة بعد الخصخصة؟ يضاف إلى ما سبق أن عملية الخصخصة تستلزم نفقات هامة من جانب الحكومة خاصة إذا تعهدت بتقديم إعانات اجتماعية تستهدف تخفيف أثر الخصخصة على العاملين المتقاعدين أو على مستهلكى أنواع معينة من السلع والخدمات، أو تحملت جانبًا من الديون والالتزامات التى كانت واقعة على المنشآت العامة قبل خصخصتها، أو تنازلت عن المتأخرات الضريبية لدى هذه المنشآت. وهناك أيضًا النفقات الإدارية لعملية الخصخصة، مثل مرتبات ومكافآت المشاركين فى هذه العملية، ونفقات الدعاية والإعلان، ونفقات السمسرة التى تدفع للبنوك أو الوسطاء، ونفقات المكاتب الاستشارية التى تستعين بها الحكومة فى إتمام هذه العملية.

وهكذا يجب أن تتوقع الحكومات أن برنامج الخصخصة الذى يستهدف تخفيف العبء المالى عن الدولة قد يحملها أعباء هامة فى المدى القصير والمتوسط.

سادسًا: الشروط الاجتماعية:

من أعقد المشاكل التى تواجه سياسة الخصخصة ما قد يترتب عليها خاصة فى المدى القصير من بطالة وإغلاق بعض المصانع. فالخصخصة تعنى - فى أحيان كثيرة - تخفيضًا حادًّا فى القوى العاملة فى المنشآت العامة كشرط مسبق لنقل الملكية أو الإدارة إلى القطاع الخاص. ومن هنا فإن الخوف من تفاقم البطالة يشكل حاجزًا سياسيًّا يدفع الكثير من الحكومات للتردد فى وضع سياسة الخصخصة موضع التنفيذ. فهناك معارضة عمالية تواجه أى مساس بوظائف العاملين أو امتيازاتهم أو الضمانات التى تكفلها لهم القوانين المنظمة لعلاقات العمل فى المنشآت العامة. وبطبيعة الحال فإن أهمية هذه المعارضة تختلف من بلد لآخر بحسب قوة التنظيمات العمالية ومدى تأثيرها السياسى فى المجتمع.

ومن واجب الحكومة وضع برامج لتعريف الرأى العام بعملية الخصخصة والآثار المترتبة عليها بالنسبة لوظائف العاملين فى منشآت القطاع العام. كما يتعين عليها التفاوض مع العمال المضارين أو ممثليهم النقابيين لتعويضهم عن وظائفهم أو امتيازاتهم السابقة، وذلك بهدف تخفيف المقاومة المتوقعة من جانب النقابات العمالية ضد سياسة الخصخصة. ويستوجب ذلك أن تضع الحكومة برنامجًا مسبقًا لتمويل النفقات المترتبة على تقديم مكافآت إنهاء الخدمة للعمال المسرحين والتعويضات التى يتعين أن تمنح لهم.

والواقع أن مشكلة العمالة فى المنشآت المعدة للخصخصة ترتبط إلى - حد بعيد - بأسلوب البيع الذى تأخذ به الحكومة. فالاتجاه للبيع عن طريق طرح الأسهم لاكتتاب الجمهورلا يؤدى بالضرورة لتغيير أوضاع العمالة حيث تنقل ملكية المنشأة بأوضاعها السابقة، أما بيع أصول المنشآت فى صفقات محددة لمستثمرين من القطاع الخاص فإنه يؤدى عادة إلى تغيير كبير فى هيكل العمالة وربما يقود إلى تصفية كاملة للمنشأة فى بعض الحالات.

وتلجأ الحكومات عادة إلى بعض الوسائل لمعالجة آثار مشكلة البطالة ولتشجيع العاملين فى القطاع العام على تحمل الأعباء المترتبة على عمليتى إعادة الهيكلة والخصخصة، وبالتالى تخفيف معارضتهم لهاتين العمليتين. ومن أبرز هذه الوسائل ما يلى:

* الاستعانة بالعاملين الذين تم الاستغناء عنهم بسبب الخصخصة فى ملء الأماكن الشاغرة التى تنجم عن «خلوات اعتيادية» بسبب الاستقالة أو بلوغ المعاش أو النقل فى الوظائف الحكومية أو لدى الهيئات العامة والمنشآت التى ظلت مملوكة للحكومة.
* اشتراط احتفاظ المالك الجديد بالعاملين فى المنشأة فترة زمنية محددة (ثلاث أو خمس سنوات على سبيل المثال) وتعويضه العمال الذين يقدم على تسريحهم بعد هذه الفترة تعويضًا مناسبًا.
* اشتراط التزام المالك الجديد بإعطاء أفضلية فى التوظيف للعمال المستغنى عنهم.
* تشجيع العاملين فى المنشآت المعدة للخصخصة على التقاعد الاختيارى المبكر وتزويدهم برءوس أموال مناسبة.

* تشجيع العاملين على المشاركة فى ملكية المشروعات المنقولة إلى القطاع الخاص عن طريق منحهم أسهمًا مجانية أو بيعهم الأسهم بأثمان تفضيلية على النحو الذى سنتعرض له فى المطلب التالى.
* تقرير الاحتفاظ للعاملين المسرحين بنفس أوضاعهم وامتيازاتهم فى نظم وصناديق التأمينات والمعاشات التى كانت سارية عليهم أثناء الخدمة.
* إعداد برامج حكومية لمساعدة العاملين المسرحين فى الحصول على وظائف بديلة وإعادة تأهيلهم لاكتساب المهارات المطلوبة لشغل هذه الوظائف.
* إنشاء صناديق اجتماعية تسهم فى تقديم الإعانات للعمال المسرحين وأسرهم لحين الحصول على وظائف جديدة أو خلال مدة زمنية معينة.

ولكل من هذه الأساليب مزاياها وعيوبها بالنسبة للدولة أو العاملين أو مبدأ الكفاءة الاقتصادية وبالتالى ليس هناك أسلوب أفضل بالضرورة من غيره. فالأمر يختلف بحسب طبيعة المنشآت ووفقًا لظروف المجتمعات. وواجب الحكومة أن تختار الأسلوب الأنسب لكل حالة من حالات الخصخصة أو تقوم بالمزج بين جميع هذه الأساليب أو بعضها بما يضمن ألا يكون العاملون فى القطاع العام هم ضحايا سياسة الخصخصة.



المبحث الثانى
الأساليب الفنية لعملية الخصخصة

لا يتخذ أسلوب تنفيذ عمليات الخصخصة نمطًا واحدًا، ولكنه يتباين باختلاف تجارب الدول التى شرعت فى تطبيق سياسة الخصخصة. وأهم الأساليب التى أظهرتها هذه التجارب هى: العرض العام للأسهم، بيع الأصول والأسهم فى صفقات خاصة، زيادة رأس مال المنشأة العامة وطرحها على القطاع الخاص، وأخيرًا التعاقد مع القطاع الخاص على التأجير والإدارة.

أولاً: أسلوب العرض العام للأسهم:

يرتكز أسلوب العرض العام Public Offering لبيع أسهم المنشآت التى يتضمنها برنامج الخصخصة على الرغبة فى تحقيق مجموعة من الأغراض أهمها توسيع نطاق المشاركة الشعبية فى ملكية المشروعات الصناعية. ولكن نجاح هذا الأسلوب يتطلب تحقق مجموعة من المتطلبات المهمة واتباع بعض الإجراءات التنظيمية. وهو أسلوب لا يخلو - مثله فى ذلك مثل الأساليب الأخرى - من الصعوبات والمخاطر. وتحرص الدول عادة على إدخال بعض الآليات الخاصة ضمن هذا الأسلوب لتحقيق أهداف سياسية أو اجتماعية مثل تحديد ملكية الأجانب للأسهم المطروحة أو وضع حد أقصى للملكية الفردية أو تشجيع ودعم شراء العاملين للأسهم المطروحة للبيع. وسوف نتناول تباعًا هذه النقاط.

أغراض العرض العام:

الغرض الأساسى للدولة من اتباع أسلوب العرض العام للأسهم على الجمهور هو إظهار رغبتها فى استخدام عملية الخصخصة فى توسيع نطاق المشاركة الشعبية فى ملكية المشروعات الصناعية الوطنية. وتعتقد الحكومات أن تحويل ملكية المواطنين من ملكية اسمية إلى ملكية فعلية كفيل بتخفيف المعارضة ضد سياسة الخصخصة وتدعيم الموقف السياسى للحكومة التى تقدم على انتهاج هذه السياسة.

ونجاح أسلوب العرض العام وإقدام جماعات واسعة من المواطنين على الاكتتاب فى الأسهم وتملك أصول المنشآت العامة يعد ضمانة أساسية ضد مخاطر إعادة التأميم مع تغير الحكومات والنظم السياسية. فقد يكون من اليسير تحجيم النفوذ المالى لفئات محدودة من الرأسماليين، ولكن من الصعب المجازفة بإثارة سخط قطاعات واسعة من الجماهير بالإضرار بمصالحها عن طريق إعادة تأميم المنشآت التى أصبحت تملكها ملكية خاصة.

ويستهدف أسلوب العرض العام أيضًا المساهمة فى تطوير الأسواق المالية بطرح أسهم المنشآت المحولة إلى القطاع الخاص فى البورصة وتشجيع قطاع كبير من الطبقة المتوسطة على حيازة الأسهم والتعامل فيها. وبذلك يتحول الادخار النقدى إلى ادخار مالى يزيد مستوى السيولة فى السوق المالية مما يتيح للمشروعات الحصول بسهولة أكبر على التمويل المباشر من السوق المالية ومن ثم يقلل من اعتمادها على الاقتراض المصرفى.



وأخيرًا فإن أسلوب العرض العام يوفر ثقة الرأى العام فى نزاهة عملية الخصخصة لما يتميز به من وضوح وشفافية وعلنية وحيدة بين الراغبين فى الاكتتاب. فليست هناك مفاوضات أو علاقات مشبوهة بين الجهة المشرفة على البيع والمشترين، وإنما يتم التقيد بسعر السهم الذى تحدده الحكومة أو البورصة وبإجراءات البيع الموضوعية الكفيلة بتحقيق المساواة فى معاملة المكتتبين.

متطلبات العرض العام:

يتطلب استخدام أسلوب العرض العام لبيع المنشآت العامة كليًا أو جزئيًا للقطاع الخاص توافر مجموعة من الشروط والظروف أهمها ما يلى:

- أن يكون المشروع المعروض للبيع جذابًا للمدخرين والمستثمرين. ويتحقق ذلك عندما يكون قد حقق أرباحًا فى السنوات السابقة أو ينتظر منه أن يحقق أرباحًا فى المستقبل. فإذا لم تتوافر فيه هذه الميزة فإن بإمكان الحكومة أن تعمد لإصلاحه عن طريق تطوير إدارته أو إعادة هيكلته أو تدعيم موقفه المالى حتى يصير ممكنًا طرح أسهمه على الجمهور. وقد تعين على الحكومة البريطانية أن تتخذ خطوات عديدة لإعادة هيكلة شركة الخطوط الجوية البريطانية التى كانت تحقق خسائر فادحة قبل هذا الإصلاح. وبعدما حققت الشركة أرباحًا تم طرح أسهمها للبيع العام فى البورصة.
- أن تتخذ المنشأة المعروضة للبيع الشكل القانونى للشركات المساهمة كما ينظمها القانون التجارى. فلا يتخيل طرح أسهم هيئة أو مؤسسة أو إدارة عامة للبيع قبل تغيير أوضاعها القانونية. وقد تم اتخاذ هذه



الخطوة عندما قررت حكومات بريطانيا واليابان وماليزيا وسيريلانكا خصخصة مرافق الاتصالات السلكية واللاسلكية التابعة لها.

- أن تعمل الحكومات على توفير أكبر قدر من المعلومات المالية والإدارية عن المنشأة المطروحة للبيع للراغبين فى شراء الأسهم والمتعاملين فى السوق المالية والجمهور بصفة عامة، وأن تقوم بحملات إعلامية وإعلانية قوية لجذب اهتمام فئات واسعة من المواطنين للمشاركة فى الاكتتاب فى أسهم هذه المنشأة.
- أن يتوافر قدر معقول من السيولة فى السوق المالية المحلية وأن يكون باستطاعة البورصات والمصارف المحلية تأمين وإدارة تنفيذ عملية البيع بأسلوب العرض العام.
- أن يتم إقرار بعض الضمانات لصالح الأفراد المشاركين فى شراء أسهم المنشآت المعروضة للبيع ضد التقلبات والمضاربات الحادة فى أسعار هذه الأسهم فى البورصة. والهدف الرئيسى لهذه الضمانات هو تشجيع المواطنين الذين لم يسبق لهم التعامل فى البورصة على الإقدام على هذه التجربة دون خشية تحمل خسارة فادحة بسبب المضاربة على الأسعار من جانب محترفى البورصة.
- أن يتوافر فى البلاد مناخ مالى جيد ونظرة متفائلة للمستقبل الاقتصادى. ولذا فإن إجراء عمليات الخصخصة فى ظل انهيار متتال فى أسعار البورصة أو فى ظل وجود اعتقاد لدى الجمهور بأن الاقتصاد الوطنى سوف يشهد انكماشًا فى المدى القصير أو المتوسط يجعل نجاح هذه العملية محل شك كبير.



خصائص وإجراءات العرض العام:

قد تقدم الحكومة على طرح جميع أسهم المنشأة العامة للبيع أو قد تفضل عرض جانب منها فقط. وتستهدف الحكومات من العرض الجزئي للأسهم إما التدرج في الخصخصة للاحتفاظ بتأثيرها على سياسة المنشأة خلال فترة انتقالية معينة أو لتجنب طرح كمية كبيرة من الأسهم، الأمر الذي يؤدي إلى تشبع السوق وانخفاض أسعارها في البورصة، وإما الإبقاء على المشاركة العامة في رأس مال المنشأة بصورة دائمة لأغراض استراتيجية أو اجتماعية.

وقد أخذت دول عديدة من بينها بريطانيا بأسلوب الطرح الجزئي للأسهم. غير أنه بدت صعوبات جديدة بخصوص تحديد سعر الأسهم عند الأخذ بهذا الأسلوب. فالشائع هو أن تحدد الحكومة مسبقًا سعرًا ثابتًا للسهم يقل في العادة عن القيمة الحقيقية المتوقعة له وذلك بهدف تشجيع الاكتتاب العام. ولكن تطبق أيضًا طريقة أخرى تتمثل في تلقي عروض الشراء من المكتتبين ويتم تحديد السعر عند المستوى الذي يغطي كافة الأسهم المطروحة بحيث يحصل الذين عرضوا سعرًا أعلى من سعر الترسية على جميع الأسهم التي طلبوها بما لا يتجاوز هذا السعر.

ولكل من الطريقتين السالفتين عيوبها ومزاياها. فيعاب على طريقة التحديد المسبق لسعر السهم أنها تسبب خسارة للخزانة العامة؛ لأن الحكومة تبيع السهم بأقل من قيمته الحقيقية، فهذا نوع من تبديد الثروة العامة، ورشوة تستهدف الحصول على تأييد الناخبين والعاملين

وصغار المستثمرين. ولكن هذه الطريقة تتميز بأنها الأكثر جذبًا للجمهور العريض للمشاركة فى تملك المنشآت المنقولة إلى القطاع الخاص، وأنها تغرى صغار المستثمرين على الاستثمار فى المشروعات الصناعية وتجنبهم ما يصاحب عملية المزايدة من تعقيد وعدم تأكد. ويعاب على الطريقة الثانية التى يمكن أن نطلق عليها طريقة المزايدة أنها أقل جاذبية للمشاركة الواسعة فى الاكتتاب فى العرض العام من الطريقة الأولى، ولكن من مزاياها أنه يسهل تضمينها حوافز خاصة مثل تخفيض أسعار الأسهم للعاملين لتشجيعهم على الاكتتاب فى رءوس أموال المشروعات التى يعملون بها. ويظهر تميز هذه الطريقة على وجه الخصوص فى حالة وجود صعوبة فنية فى تحديد السعر الأمثل للسهم كما فى حالة المنشآت المحتكرة للسوق أو الفريدة فى نوع نشاطها، كما أنها تناسب ظروف المنشآت الصغيرة التى ينتظر أن يتم تغطية أسهمها المطروحة سريعًا وبإقبال شديد. وتتميز هذه الطريقة أخيرًا بأنها تحقق حصيلة أوفر للخزانة من وراء بيع بقية الأسهم عن طريق المزاد بأسعار مرتفعة.

ويتم طرح أسهم المنشآت المبيعة بأسلوب العرض العام أساسًا فى السوق المالية المحلية، ولكن يتم فى بعض الحالات طرح جانب من هذه الأسهم فى الأسواق المالية الأجنبية لجذب المستثمرين الأجانب. ويتم غالبًا تحميل الأسهم مصاريف الإصدار التى تغطى النفقات الإدارية المرتبطة بعملية الخصخصة، وعلى الأخص نفقات السمسرة والوساطة والمكاتب الاستشارية المالية.

القواعد الخاصة التى يمكن تضمينها البيع بأسلوب العرض العام:

تحرص الحكومات على تضمين البيع بأسلوب العرض العام مجموعة من الآليات التى تخدم الأهداف الاستراتيجية أو الاقتصادية للدولة وتدعم - فى الوقت ذاته - القبول الجماهيرى لسياسة الخصخصة. وأهم الأغراض التى تخدمها هذه الآليات هى: توسيع نطاق ملكية العاملين وصغار المستثمرين، تقييد الحد الأقصى للملكية الفردية لأسهم المنشآت المطروحة للبيع لتحقيق «ديمقراطية الملكية»، وأخيرًا تقييد مشاركة الأجانب فى ملكية هذه المنشآت. وسوف نتناول بالتوضيح على التوالى هذه النقاط.

توسيع نطاق ملكية العاملين وصغار المستثمرين:

يمثل تشجيع العاملين والجمهور على تملك المشروعات التى يتضمنها برنامج الخصخصة أحد الأهداف الرئيسية لهذا البرنامج فى بلاد عديدة. وقد استخدمت آليات عديدة لتحقيق هذا الهدف وإن تباينت باختلاف تجارب الدول. وكانت بريطانيا أسبق الدول فى اتخاذ إجراءات محددة لتوسيع نطاق ملكية العاملين وصغار المستثمرين من الجمهور. ففى عملية خصخصة شركة الغاز البريطانية British Gas استخدمت الحكومة أسلوب تقسيم الأسهم إلى حصص حيث تم تخصيص ٤٠٪ من الأسهم المعروضة للمستثمرين الأفراد و٤٠٪ للمؤسسات البريطانية و٢٠٪ للبيع فى الخارج. وفى عمليات أخرى منحت الحكومة كل العاملين عددًا من الأسهم المجانية كما منحت سهمين إضافيين مجانًا مقابل كل سهم يشتريه العامل من أسهم شركته. وقد

ترتب على ذلك - على سبيل المثال - أن أصبح ٩٤٪ من العاملين فى British Airways و٩٦٪ من العاملين فى British Telecom حائزين لأسهم فى الشركات التى يعملون بها. وقد اجتذبت الشركة الأخيرة أكثر من مليونى مستثمر خاص، منهم مليون مستثمر لم يسبق لهم أن امتلكوا فى الماضى أية أسهم.

وفى فرنسا وتحت شعار توسيع نطاق المشاركة Participation تضمن قانون الخصخصة الصادر فى ٦ أغسطس ١٩٨٦ مواد عديدة تحدد مزايا متنوعة تمنح للعاملين وصغار المستثمرين لتحقيق هذا الغرض. وقد قررت أيضًا مزايا مماثلة فى برامج عديدة للخصخصة فى دول العالم الثالث منها ماليزيا وشيلى وجامايكا ومصر.

تقييد الحد الأقصى للملكية الفردية للأسهم:

تسعى كثير من الحكومات لمنع تركيز الثروات - خاصة أصول المشروعات التى كانت مملوكة ملكية عامة فى السابق- فى أيدى مجموعات محدودة من الرأسماليين، كما تسعى لمقاومة خطر الاحتكار خاصة فى بعض المشروعات ذات الأهمية الاستراتيجية أو الاقتصادية البارزة. ولذا أصدرت مجموعة من القوانين والقرارات تعين حدًا أقصى لعدد الأسهم أو نسبة من إجمالى الأصول لا يسمح بتجاوزها من جانب المكتتبين.

وفقًا للقانون المنظم للخصخصة فى فرنسا من حق وزير الاقتصاد أن يقرر عدم جواز تملك أى شخص طبيعى أو معنوى لأكثر من ٥٪ من الأسهم المطروحة فى بعض عمليات الخصخصة إذا ما رأى أن ذلك

نافع فى ضوء طبيعة المنشأة والظروف الاقتصادية السائدة فى السوق. ومن الجلى أن ذلك مجرد رخصة جوازية ممنوحة للوزير وليس تقييدًا عامًا إلزاميًا. ويحرم من يخالف التحديد السابق من حق التصويت ويجبر على التخلى عن الأسهم الزائدة خلال أجل لا يتجاوز ثلاثة أشهر وفق إجراءات خاصة ينظمها المرسوم ٨٦-١١٤١ الصادر فى ٢٥ أكتوبر ١٩٨٦.

تقييد مشاركة الأجانب فى تملك الأسهم والأصول:

تتباين مواقف الدول من مشاركة الأجانب فى تملك أصول وأسهم المنشآت العامة المعروضة للبيع. ففى حين تحظر قلة من الدول مثل البرازيل مشاركة الأجانب إذا ترتب على ذلك انتقال السيطرة على المشروع إليهم، فإن معظم الدول تسمح بالمشاركة الأجنبية ولكن فى ظل مجموعة من القيود التى قد تكون عامة منصوصًا عليها فى قوانين الاستثمار أو قوانين الخصخصة، أو خاصة ببعض قطاعات أو صناعات أو منشآت محددة على سبيل الحصر لطبيعتها الخاصة أو لأهميتها الاستراتيجية أو الاقتصادية. وتتراوح هذه القيود بين الاستبعاد التام للمكتتبين الأجانب، أو تحديد حد أقصى لإجمالى الاكتتابات الأجنبية فى المنشآت المعروضة للبيع، أو مجرد إعطاء أفضلية عامة للمستثمرين الوطنيين عندما يتنافسون مع المستثمرين الأجانب.

ففى فرنسا تحدد المادة العاشرة من قانون ٦ أغسطس ١٩٨٦ الحد الأقصى لقيمة الأصول والأسهم التى يمكن أن تتنازل عنها الدولة - بطريق مباشر أو غير مباشر - لأشخاص - طبيعية أو معنوية - أجنبية

بما لا يتجاوز ٢٠٪ من رأس مال المشروع. ويمكن لوزير الاقتصاد تخفيض هذا الحد لو تطلبت المصلحة الوطنية ذلك. وتستلزم المشاركة الأجنبية التى تزيد على نسبة ٥٪ من رأس المال الحصول على موافقة مستمرة من وزير الاقتصاد وذلك فى المشروعات التى تمارس أنشطة متعلقة بممارسة السلطة العامة، الصحة العامة، الدفاع الوطنى أو تصنيع الأسلحة.

وقامت بريطانيا بتحديد الحد الأقصى للملكية الأجنبية فى بعض المنشآت، كما قامت بإدخال صيغة جديدة تسمح لها بالرقابة على هذه المنشآت بعد إتمام عملية الخصخصة، وهى الصيغة المعروفة بسهم الحقوق الخاصة Special Rights Share أو السهم الذهبى Golden Share. ويحتفظ بهذا السهم للتاج من الناحية الاسمية بينما تمارس الحقوق التى ينطوى عليها عملياً بواسطة أحد ممثلى الإدارة الوزارية المختصة. ويمنح السهم الذهبى الحكومة إمكانية إبداء الرأى وحق الاعتراض فى حالات: زيادة نسبة أكبر الحصص فى رأس مال الشركة على ٤٩٪، ١٥٪، أو ١٠٪ بحسب المنشآت، تشكيل مجلس الإدارة واختيار المدير العام (خاصة فيما يتعلق بجنسية هؤلاء المسئولين)، القرارات المتعلقة بتحديد مصير المنشأة والاستمرار فى الأنشطة التى تمارسها، تغيير ملكية الأسهم بما يؤدى إلى نقل السيطرة على الإدارة إلى أشخاص أو مؤسسات أجنبية أو إلى احتكارات وطنية، فضلاً عن أن لحامل السهم الذهبى الحق فى أن يمثل فى مجالس إدارة هذه المنشآت. وعلى الرغم من خطورة الامتيازات التى تحتفظ بها الحكومة البريطانية لنفسها بفضل حيازتها للسهم الذهبى فإنها

لم تلجأ إليه إلا فى حالات محدودة وبطريقة معتدلة لضمان احتفاظ المنشآت المبيعة باستقلالها النسبى عن المصالح الأجنبية والاحتكارات الوطنية(٢٨).

وقد طبقت الحكومة الفرنسية فى حالات محدودة صيغة السهم الذهبى البريطانية ولكن بصورة مخففة. فهذا السهم من شأنه أن يسمح فقط لوزير الاقتصاد بالموافقة أو الاعتراض على المشاركات التى تزيد على ١٠٪ من رأس مال المشروع من قبل شخص واحد أو عدة أشخاص مرتبطين معًا. كما أنه محدود المدة بما لا يتجاوز خمس سنوات يتحول بعدها - أو قبلها إذا ما قرر وزير الاقتصاد ذلك - إلى سهم عادى. وقد تم استخدام هذه الصيغة فى عمليات خصخصة وكالة النشر Havas وشركة البترول Elf-Aquitaine ومجموعة الصناعات الحربية والمدنية Matra.

وبالنسبة لدول العالم الثالث فإننا نجد أن دولة جامايكا قد قصرت الاكتتاب فى أسهم البنك التجارى الوطنى على مواطنيها وحدهم. أما نيجيريا فقد قامت بتحديد الصناعات التى يسمح للأجانب بالمساهمة فيها وبينت النسب التى لا يجوز أن تتجاوزها مساهماتهم. وسمحت دول كالمكسيك والفلبين بالمساهمات الأجنبية دون موافقة مسبقة من الحكومة بشرط أن تظل أقلية فى المنشآت المحولة ملكيتها إلى القطاع الخاص. وأعطت السنغال وساحل العاج Côte d'Ivoire أولوية عامة للمستثمرين الوطنيين فى الاكتتاب وإن سمحت بمساهمة المستثمرين الأجانب فى ظل قيود معينة(٢٩).

(28) Santini (J.): 1986, p. 62.

(29) Vuylsteke(C.): 1988, p.125-128.

ثانيًا: بيع الأصول والأسهم فى صفقات خاصة:

هذا الأسلوب هو الأكثر تفضيلاً واستخدامًا فى دول العالم الثالث. فأكثر من نصف عمليات الخصخصة التى تمت فى هذه الدول اتبعت هذا الأسلوب. وسوف نتناول بالعرض مزايا وعيوب هذا الأسلوب، وخصائصه ومتطلباته، والصورة الخاصة لبيع المنشآت للعاملين فيها فى صفقات مباشرة.

مزايا وعيوب أسلوب الصفقات الخاصة:

يرجع تفضيل هذا الأسلوب - على وجه الخصوص - فى دول العالم الثالث لأسباب عديدة من بينها:

- الصفقات الخاصة المباشرة Private Sales أكثر مرونة مما يجعلها أكثر ملاءمة لحالة المشروعات المتواضعة الكفاءة التى تحتاج إلى مستثمرين مشهود لهم بالخبرة السابقة والكفاءة الإدارية والمالية والتجارية والقوة الاقتصادية بما يدعم النجاح المستقبلى للمنشأة بعد الخصخصة.
- قد يشكل هذا الأسلوب الخيار الوحيد المتاح فى ضوء ضعف أو غياب السوق المالية وحيث لا توجد آليات أخرى قادرة على تعبئة الادخار وتوجيهه نحو الاستثمار فى شراء أصول المشروعات العامة التى يتضمنها برنامج الخصخصة.
- بالمقارنة مع البيع بطريق العرض العام فإن بيع المنشآت بأسلوب الصفقات الخاصة لا يحتاج إلى ما يتطلبه الأسلوب الأول من مرحلة



إعداد طويلة وخطوات تمهيدية ومعقدة. فهو يتميز بالمرونة وسهولة التطبيق وقصر مدة التنفيذ ويسر الإجراءات القانونية والإدارية.

- يسمح هذا الأسلوب بالتعرف مسبقًا على شخصية المالك أو الملاك المحتملين للمنشأة بعد خصخصتها، وبالتالى يتيح للحكومة أن تقيم مدى خبرتهم وجديتهم واستعدادهم لتطوير المنشأة فى المستقبل، وأن تختار بينهم فى ضوء توافر مجموعة من العناصر أهمها قدرتهم على جلب مزايا ومنافع مهمة للمنشأة مثل إدخال الأساليب التقنية الحديثة والإدارة المتطورة، وكذلك القدرة على ارتياد أسواق جديدة والاستعداد للتوسع المستقبلى فى حجم المنشأة وعدد العاملين بها.

ورغم هذه المزايا فإن اتباع أسلوب بيع المنشآت العامة فى صفقات خاصة لا يخلو من انتقادات مهمة من أبرزها أنه أقل شفافية من أسلوب العرض العام مما يجعل عملية اختيار الملاك الجدد اختيارًا موضوعيًا وفق معايير محايدة محلاً للشك وعرضة للنقد لا سيما أن المعلومات حول الموقف المالى الحقيقى للمشروعات المعروضة غير متاحة بصورة متكافئة بين جميع المستثمرين المهتمين بالشراء. ويخشى أيضًا من أن يقدم المستثمرون ـ وهم عادة محنكون وعلى دراية واسعة بالسوق - على شراء المنشآت العامة الناجحة ذات المركز الاقتصادى السليم ويتركون للدولة المنشآت الأقل جاذبية أو تلك التى تحقق خسارة وعجزًا مما يحرم الدولة من الموارد المالية التى كانت تؤمنها المنشآت الناجحة، وهى نتيجة تناقض أحد الأهداف الرئيسية لسياسة الخصخصة وهو تحسين أوضاع ميزانية الدولة. ويثور الخوف أيضًا من أن

يؤدى نقص المعلومات عن المنشآت المعروضة للبيع إلى عدم تقييمها بطريقة مرضية، فتكون عروض الشراء التي يقدمها المستثمرون أقل من القيمة الحقيقية لهذه المنشآت، وهو أمر إذا رفضته الحكومة أدى إلى وقف أو تجميد عملية البيع. وأخيرًا فإن العيب الرئيسى لهذا الأسلوب هو أنه يستبعد من حيث الأصل صغار المستثمرين والعاملين ما لم تحتفظ لهم الحكومة بحصص معينة فى رأس مال المنشآت المعروضة للبيع. وعلى العكس فإن هذا الأسلوب يؤدى إلى تركز أصول المشروعات التى يتضمنها برنامج الخصخصة فى أيادى مجموعات مالية قوية محدودة مما قد يدعم أوضاعها الاحتكارية فى الاقتصاد المحلى.

خصائص ومتطلبات أسلوب الصفقات الخاصة:

قد تستهدف الصفقات الخاصة بيع أصول المنشآت العامة كليًا أو جزئيًا وذلك عن طريق عرض هذه الأصول على المستثمرين الراغبين فى الشراء بعد أن تقوم الحكومة بتحديد سعر أدنى للبيع. وهنا قد يتم تلقى عروض الشراء المتنافسة والمفاضلة بينها مباشرة أو يتم اللجوء لأسلوب المزاد لاختيار أفضل هذه العروض. ويرى البعض أن طريقة المزاد خطيرة لأنها تميل إلى تجميد الثمن عند المستوى الذى تتضمنه المظاريف المغلقة. فالأفضل هو إقامة مزاد يعقبه تفاوض ومساومة بغية الحصول على سعر أعلى من السعر المتاح فى المزاد البسيط عن طريق مفاوضة متزايد ضد آخر.

وقد تنطوى الصفقات الخاصة على عرض حصة فى أسهم المنشأة المطروحة للخصخصة على المستثمرين المحليين أو الأجانب. ويتم تقدير



قيمة هذه الأسهم سواء باللجوء إلى البورصة أو عن طريق اتفاق خاص مع المستثمرين. ومن أبرز الدول التى اتبعت هذه الطريقة فرنسا حيث لجأت لاستخدام صيغة النواة الصلبة أو المستقرة Noyau dur. والتى تتمثل فى الإعلان عن بيع حصة من إجمالى أسهم المنشأة المعدة للخصخصة إلى مستثمرين جادين راغبين فى ممارسة دور مؤثر فى مستقبل هذه المنشأة، وبشرط أن يدفعوا مبلغًا إضافيًا زائدًا على قيمة الأسهم كما حددتها الحكومة، وأن يوافقوا على الإطار التقنى والتجارى الذى تقترحه الحكومة، وأن يتعهدوا بالاحتفاظ بالأسهم لمدة معينة. ويتم اختيار هؤلاء المستثمرين أساسًا من الشركات كبيرة الحجم وبصفة خاصة البنوك وشركات التأمين والمجموعات المالية القابضة.

وقد انطوت الإجراءات التى حكمت اختيار المستثمرين الذين يشكلون النواة الصلبة على مجموعة من الضمانات تكفل - إلى حد بعيد - موضوعية الاختيار. ومن أبرز هذه الضمانات أن يتم الإعلان عن عرض الأسهم الموجه لجميع المستثمرين فى الجريدة الرسمية وفى صحيفتين ماليتين واسعتى الانتشار، وأن يتم تحديد الخصائص المطلوبة فى المستثمرين المرشحين ويخضع هذا التحديد لرقابة «لجنة الخصخصة»، وأن تطرح كراسة الشروط على الجمهور، وأن تنشر علنًا قبل الخصخصة قائمة بأسماء المستثمرين الذين قرر وزير المالية اختيارهم[٣٠].

والواقع أن نجاح هذا الأسلوب يكون رهينًا بعوامل عديدة منها توافر مستثمرين محليين أو أجانب راغبين أو قادرين على المساهمة فى

(30) Bizaguet (A.): 1992, p. 82, p. 89-92.



ملكية أصول المنشآت العامة أو فى حيازة جانب من رءوس أموالها، وأن تسمح الظروف الاقتصادية العامة بتحقيق هذه الصفقات بأسعار مناسبة لا تنطوى على خسارة للدولة، وأن تحسن الدولة الإعلان عن هذه الصفقات وإعداد المنشآت للبيع بطريقة تجذب المستثمرين، وأن تتجنب الدولة المستثمرين الذين يستهدفون شراء المنشآت لتصفيتها وبيع أصولها المادية فقط. كذلك فإنه لتجنب مخاطر المحسوبية والرشوة يتعين أن تكون هناك قواعد وإجراءات لا لبس فيها لنظام طرح عروض البيع ومعايير موضوعية للاختيار بين عروض الشراء، وأن يجرى فتح المظاريف علنًا وأن تعلن نتيجة المفاوضات قبل إتمام الصفقات بما يحقق الشفافية ونزاهة الاختيار.

البيع للعاملين:

نادرة هى عمليات الخصخصة فى دول العالم الثالث التى استهدفت بيع أصول المنشآت العامة للعاملين فيها. وقد اقتصرت التجارب القليلة التى تمت فى هذا الخصوص على المنشآت صغيرة الحجم التى تعانى مشاكل مالية يصعب معها بيعها للمستثمرين بطريق العرض العام أو بطريق الصفقات المباشرة. ويرجع ذلك لضعف الإمكانيات المالية للعاملين وصعوبة الالتجاء للسوق المالية لتمويل استثماراتهم فى هذا المجال. ومع ذلك قد شهدت تجربة الخصخصة المصرية حالات لبيع المنشآت للعاملين بها، وكذلك فإن تجارب البيع للعاملين فى الدول الصناعية عديدة ومثيرة للاهتمام خاصة فى بريطانيا وإيطاليا وفرنسا. والصيغة الأكثر انتشارًا لأسلوب البيع للعاملين هى أن تنشأ شركة

قابضة Holding Company يكتتب فى أسهمها المديرون والعاملون بالمنشأة العامة المعدة للخصخصة، ومن ثم تقوم الشركة القابضة بتملك المنشأة العامة مستخدمة فى ذلك رأس مالها والقروض المصرفية التى تتمكن من الحصول عليها.

ثالثا: أسلوب طرح زيادة رأس مال المنشأة العامة لمشاركة القطاع الخاص:

فى إطار سياسة الخصخصة قد تقدم الحكومة على زيادة رأس مال بعض المنشآت العامة ثم تدعو القطاع الخاص لحيازة هذه الزيادة. ويكون ذلك عن طريق البيع العام أو عن طريق الصفقات الخاصة. وينتج عن ذلك - بطبيعة الحال - تخفيض فى مقدار مساهمة الدولة فى رءوس أموال هذه المنشآت. وقد يصل الأمر إلى فقد الدولة أغلبية رأس المال ومن ثم يتولى القطاع الخاص التحكم فى إدارة المنشأة. ويستخدم هذا الأسلوب - على وجه الخصوص - فى الأحوال التالية:

- وجود صعوبات سياسية، اجتماعية أو اقتصادية تحول دون نقل الحكومة مباشرة وكلياً ملكيتها لأصول المنشأة العامة إلى القطاع الخاص.
- رغبة الحكومة فى تعزيز القوة الرأسمالية لبعض المنشآت التى ترغب فى استمرار الاحتفاظ بها ولكنها تعانى ضعفاً فى رءوس أموالها.
- تفضيل الحكومة فتح الباب لاشتراك القطاع الخاص المحلى أو الأجنبى فى ملكية بعض المنشآت التى تحتاج إلى خبرة هذا القطاع وإمكانياته المالية والإدارية وقدرته على النفاذ إلى بعض الأسواق الخارجية.

غير أن دراسة التطبيقات العملية لسياسة الخصخصة قد أظهرت ندرة الأخذ بهذا الأسلوب بسبب بعض الصعوبات التى يثيرها خاصة فيما يتعلق بانعكاساته السلبية أحيانًا على الخزانة العامة وعلى الميزانية العامة. فضعف رءوس أموال المنشآت لا سيما فى دول العالم الثالث بما لا يتناسب مع رقم أعمالها أو مقدار أرباحها يؤدى إلى التقليل من قيمة هذه المنشآت لصالح المستثمرين الجدد. وبالنسبة لميزانية الدولة فإن زيادة رأس المال على عكس البيع لا تولد مباشرة دخولاً إضافية، ولكنها تتيح للدولة - على الأقل - تخفيف التزاماتها تجاه المنشأة العامة فى مجال التمويل الاستثمارى عن طريق إحلال أموال المستثمرين الجدد محل الأموال العامة. وهى نتيجة إيجابية دون شك ولكن يحد منها ما سوف تفقده الدولة من حصة فى مكاسب المنشآت الناجحة ستصبح من حق الشركاء الجدد من القطاع الخاص.

رابعًا: أسلوب التعاقد مع القطاع الخاص على التأجير والإدارة:

تستهدف عقود الإيجار Leasing Contracts والإدارة Management Contracts زيادة دور المستثمرين والمنظمين التابعين للقطاع الخاص دون أن يؤدى ذلك بالضرورة إلى نقل ملكية المنشآت إلى هذا القطاع. فالهدف من هذه العقود هو مجرد تحسين مستوى الكفاءة الإدارية والتقنية وتطوير مهارات العاملين. ولذا فنحن بصدد «خصخصة الإدارة» وليس «خصخصة الملكية». ويعد اللجوء إلى التعاقد مع القطاع الخاص على التأجير أو الإدارة إجراءً مؤقتًا غرضه الأساسى مساعدة المنشأة أو المرفق العام على الوصول إلى مستوى



معين من الكفاءة والربحية، ولكنه قد يكون فى بعض الحالات إجراءً تمهيديًا يسبق عملية خصخصة الملكية.

ويحتل أسلوب التعاقد - بأشكاله المختلفة بما فيها منح الامتيازات Franchises - مكانًا مرموقًا فى اقتصادات الدول الصناعية وعلى الأخص الولايات المتحدة الأمريكية لدرجة أن بعض الاقتصاديين يؤكدون أن الخصخصة Privatization أصبحت فى أمريكا مجرد اسم للتعاقد Contracting. ولكن الوضع مختلف فى دول العالم الثالث حيث لوحظ أن الإقبال على هذا الأسلوب ضعيف للغاية.

ومضمون عقد الإيجار هو منح المتعاقد سلطة التحكم الكامل فى نشاط المنشأة العامة المالى والعملياتى خلال فترة التعاقد، وذلك مقابل حصول الدولة على عائد سنوى مضمون بصرف النظر عن تطور الأوضاع المالية لهذه المنشأة. فالمتعاقد يدير المنشأة لحسابه الخاص ويتحمل من ثم جميع المخاطر التجارية والنتائج المالية الإيجابية أو السلبية الناجمة عن هذه الإدارة. ويعطى عقد الإيجار المتعاقد الحق فى اختيار العاملين الذين يشتغلون معه وتحديد أوضاع وظروف تشغيلهم. فهو ليس ملزمًا بتشغيل العاملين السابقين فى المنشأة ولا تسرى فى حقه الالتزامات المبنية على أوضاعهم القانونية تجاه الحكومة.

ويحقق أسلوب الإيجار مجموعة من المزايا الهامة للدولة حيث يعفيها من عبء تغطية نفقات التشغيل والنفقات الاستثمارية لهذه المنشأة طوال فترة التعاقد، ويضمن لها دخلاً ثابتًا، ويحفظ حقوق الملكية على المنشأة مع ما يطرأ على قيمتها من تحسين بفضل تطوير الأوضاع الإدارية



والمالية إذا ما تميزت إدارة المتعاقد بالكفاءة، وأخيراً فإن هذا الأسلوب يجنب الحكومة بعض المشاكل المرتبطة بعمليات نقل الملكية مثل ضعف السيولة المالية لدى المستثمرين المحليين وصعوبة تقدير ثمن البيع ومخاطر الاحتكار ونقل أصول المنشآت الوطنية لمستثمرين أجانب والمعارضة السياسية أو الشعبية لبيع الأصول العامة. غير أن عقود الإدارة تتضمن أيضاً مجموعة من المخاطر أبرزها احتمال استغلال المتعاقد غير المشروع أو هدره أو إهماله أصول المنشأة العامة مما يترتب عليه خسارة في قيمتها السوقية في المستقبل، واحتمال عدم وفائه بالتزاماته القانونية وحجبه للمعلومات الاقتصادية والمالية الصحيحة عن أوضاع المنشأة بهدف خفض قيمة الإيجار أو إبعاد المنافسين المحتملين عندما ينتهي أجل العقد وتعلن الحكومة عن تأجير المنشأة لفترة تعاقد جديدة.

أما عقد الإدارة فهو يقتضي أن تعهد الحكومة إلى شركة أو مجموعة متخصصة من القطاع الخاص بإدارة إحدى المنشآت العامة لمدة معينة. وعلى العكس من حالات المعونة الفنية والاستشارية فإن المتعاقد في عقد الإدارة له السلطة التامة والتحكم الكامل في إدارة المنشأة طبقاً لشروط العقد. وهو يحصل في مقابل ذلك على مبلغ ثابت أو نسبة من الأرباح تحدد في العقد. ويختلف عقد الإدارة عن عقد الإيجار في أن الدولة تستمر في تحمل المسئوليات المالية الجارية والاستثمارية للمنشأة ولا يمكن تحميل مجموعة الإدارة أعباء الخسائر أو الديون التي تحققها المنشأة إلا في نطاق المسئولية التقصيرية وحدها. كذلك لا تتأثر أوضاع العمالة في المنشأة في ظل الإدارة الجديدة التي وإن أعطيت جميع امتيازات السلطة الإدارية فإنها لا تملك الاستغناء عنهم أو استبدال

آخرين بهم. فهى تظل محكومة بأوضاعهم القانونية التى تحددها لوائح العاملين بالقطاع العام.

وعلى الرغم من أن عقود الإدارة تحمل الدولة نفقة المبالغ التى تدفع لجهة الإدارة فإنها يمكن أن تحقق مكاسب أعلى من هذه النفقة إذا ما نجحت الإدارة الجديدة فى أن ترفع مستوى الكفاءة والربحية وأن تحقق فى المنشأة العامة مهارات وخبرات إدارية وتقنية جديدة. ولكن مثل هذا النجاح يتوقف على حسن اختيار الحكومة لشركة أو مجموعة الإدارة الخاصة، وعلى التزام هذه الأخيرة بشروط العقد، والتنبه لجميع التصرفات التى يمكن أن ترتب أعباء اقتصادية أو مالية تتحملها الدولة دون مقتض. وهنا يلاحظ بعض الاقتصاديين أنه فى مقابل كل عقد ناجح يوجد آخر فاشل. ويعترف العديد منهم بأن هناك كثيراً من المخاطر تحيط بعملية التعاقد مثل الغش والرشوة، وإفلاس شركة الإدارة، والإحباط الذى يصيب العاملين فى المنشأة، وتدهور نوعية المنتجات التى تقدمها هذه المنشآت وتآكل أصولها[٣١].

وبهذا العرض لأسلوب التعاقد على التأجير والإدارة نكون قد انتهينا من تناول أهم الأساليب الفنية المتبعة فى تنفيذ عمليات الخصخصة. ولعله يتبين بعد استعراض مزايا وعيوب كل أسلوب منها أنه لا يوجد أسلوب خال تماماً من الصعوبات والمثالب. ولذا يتعين على الحكومة أن توازن بين هذه الأساليب فى كل حالة من حالات الخصخصة على حدة، وأن تختار الأنسب فى ضوء الظروف السياسية والاقتصادية والمالية والاجتماعية المحيطة بكل من المنشأة والمجتمع.

---

(٣١) ى. سافس: ١٩٨٩، ص ٢٧٢.

الفصل الخامس:

دراسة تطبيقية على برنامج الخصخصة المصرى في مرحلته المبكرة

يعد برنامج الخصخصة أحد ركائز الإصلاح الاقتصادى فى العديد من دول العالم ومن بينها مصر. وهو يستهدف عادة تحقيق العديد من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التى من بينها - على وجه الخصوص - زيادة معدلات الربحية والكفاءة الاقتصادية للمشروعات الاقتصادية، تنشيط دور القطاع الخاص وزيادة مستوى المنافسة الاقتصادية وتوسيع قاعدة الملكية وتنشيط حركة التعامل فى الأسواق المالية (البورصات).

وكما أشرنا - فيما سبق - فإن الكفاءة الاقتصادية هدف جدير بالاعتبار ولكن بشرط ألاَّ يكون ذلك منطويًا على استبعاد الأهداف الأخرى التى لا تقل عنه أهمية مثل التماسك الاجتماعى والعدالة الاجتماعية والمساواة والتنمية الشاملة. مع ذلك فإن هدف الكفاءة الاقتصادية ذاته يتجاوز إطار الخصخصة ليتطلب تعبئة شاملة لكافة الأدوات الاقتصادية والتشريعية والسياسية المتاحة فى المجتمع. فالخصخصة ليست قادرة وحدها على أن تحقق نمو الهياكل الاقتصادية وأن تعزز المنافسة وأن ترشد استخدام الموارد وأن تعبئ الطاقات الإنتاجية وأن ترفع معدل النمو الاقتصادى.



والواقع أن طريق الخصخصة ليس مفروشًا بالورود بل تكتنفه العقبات والمشاكل والأشواك الشائكة وليس أقلها قوة وتأثيرًا ما يتعلق بمسألة العمالة بكل أبعادها، إذ إن الإنسان ليس فقط هو المحرِّك لعملية التنمية، بل هو الهدف النهائى لها؛ ولذا ينبغى ألا ندهش عندما نلاحظ أن تحليل آثار الخصخصة على العمال يحظى بكل هذا الاهتمام المتزايد، كما أنه يشكِّل التحدى الحقيقى لسياسات وبرامج الخصخصة. فلا خلاف حول أن هذه السياسات تنعكس على أوضاع العمالة على المستوى الاقتصادى الكلى بطريق مباشر من خلال التأثير على العاملين لدى شركات القطاع العام التى يتم بيعها سواء أكان ذلك بتسريحهم من العمل أم بالإبقاء عليهم أم بتحسين أوضاعهم ومهاراتهم وغرس قيم العمل البنَّاء لديهم، وبطريق غير مباشر من خلال ما تقود إليه من تحديد للإطار الذى فيه ينشط وينمو القطاع الخاص. ومن متطلبات نجاح سياسة الخصخصة فى هذا الشأن الحرص على مراعاة اعتبارات العدالة الاقتصادية والاجتماعية، إذ يجب ألا تتحمل فئة العمال وحدها المعاناة من جرَّاء تطبيق برامج الخصخصة.

ولا شك أن الطبقة العاملة تمثل الجانب الحيوى فى المجتمع وهى عادة تعول غيرها فى ظل مجتمع نامٍ يتسم بارتفاع معدل الإعالة، ومن ثم فإن تدهور الوضع الاقتصادى والاجتماعى لهذه الطبقة التى تضم الملايين من الأفراد والأسر - خاصة من الطبقات محدودة ومتوسطة الدخل - يؤدى إلى مجموعة من الانعكاسات السلبية على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، خاصة فيما يتعلق بالطلب الفعَّال

ومستوى الاستهلاك والادخار والاستثمار، فضلاً عن الإطار القيمي الملائم لعملية التنمية.

ويعود الاهتمام بتأثير الخصخصة على المسألة العمالية أيضًا إلى أن إيجاد فرصة عمل للمواطنين تمثل اهتمامًا ذا أولوية بالنسبة للشعوب والحكومات، إذ إن القول بإيجابية برنامج الإصلاح الاقتصادى ومن ضمنها الخصخصة يجب أن يترجم بالنسبة للمواطنين فى شكل خلق فرص عمل حقيقية. وتزيد أهمية الأمر فى حالة مصر التى تعانى من مشكلة البطالة السافرة، إذ يضاف إلى سوق العمل سنويًا أكثر من نصف مليون باحث جديد عن عمل، ويشكل خريجو الجامعات والمدارس المتوسطة نسبة كبيرة منهم. وفى ظل هذه الظروف يؤدى تسريح بعض العمالة عند الخصخصة إلى زيادة هذه المشكلة تعقيداً.

وفى سبيل معالجة هذا الموضوع المهم سعى قسم الاقتصاد والمالية العامة بكلية الحقوق جامعة المنصورة إلى ربط المعرفة النظرية بمعطيات الواقع العملى للتجربة المصرية في الخصخصة[٣٢]. ولأجل ذلك تم اتخاذ مجموعة من الخطوات تمثلت فى التعاون مع وزارة قطاع الأعمال العام لتوزيع استبيان على مسئولى الشركات التى خضعت لبرنامج الخصخصة، ثم فى مرحلة لاحقة توزيع استبيان ثان على بعض العمال الذين طبق عليهم برنامج التقاعد المبكر وعقد سلسلة من الندوات وحلقات الحوار فى كل مرحلة من مراحل إجراء التحليل. وعند الاقتراب من الانتهاء من الدراسة تقرر إخضاع النتائج التى تم

(٣٢) د. أحمد جمال الدين موسى (تحرير): ٢٠٠٤.

التوصل إليها لتقييم مجموعة كبيرة من الخبراء والمتخصصين وممثلى العمال ونقاباتهم وجمعياتهم وبعض مسئولى الشركات نظرياً من خلال حوار موسع، وتطبيقياً من خلال استبيان جديد تم توزيعه عليهم.

وقد تبين من خلال تحليل استبيان الشركات مدى تحفظ المسئولين عن تلك الشركات فى ردودهم وتجسد هذا التحفظ فى ثلاث مسائل:

- الاستجابة الضعيفة من قبل الشركات التى تمت خصخصتها للمشاركة فى عملية الاستبيان حيث إنه رغم تكرار المحاولات معها فإنه لم يستجب فى النهاية سوى عشر شركات. وربما يجد ذلك تبريره فى خوف الشركات المبيعة من إقحام نفسها فى موضوع شائك ويمثل أهمية قومية وهو أثر الخصخصة على أوضاع العمال من ثم لا ترغب في تغيير صورتها أمام الرأى العام أو صانع القرار خاصة إذا ما أجابت على الاستبيان بإحصائيات دقيقة.
- أنه حتى بالنسبة للشركات التى أجابت فقد جاءت إجاباتها متحفظة خاصة كلما أثيرت مشكلة العمالة. ولعل الإجابات التى أكدت فى معظمها عدم تخفيض أعداد العمال تتناقض مع انتشار تطبيق نظام التقاعد المبكر بين العمال فى الشركات الخاضعة لبرنامج الخصخصة المصرى.
- أنه يترتب على ما سبق وجوب أن نكون أكثر تحفظاً بشأن البيانات التى تم تجميعها من عينة الشركات، بالإضافة لصغر حجم تلك العينة. ولعل من حسن الحظ أن الاستبيان الخاص بالعمال قد جاء ليسد تلك الفجوة خاصة وأنه أجرى على فئة العمال الذين طبق عليهم نظام المعاش المبكر.

وبالنسبة لذلك الاستبيان الذى أجرى مع عينة من العمال فقد قام على افتراض أساسى وهو أن بيع شركات القطاع العام للقطاع الخاص قد أثر بالسلب على أوضاع العمال. وقد وُضع هذا الافتراض موضع الاختبار من خلال عشرة فروض فرعية تم اختبارها باستخدام وسائل التحليل الإحصائى باستخدام برنامج SPSS. ومن أبرز نتائج تحليل ذلك الاستبيان ما يلى:

- أن غالبية من خرجوا من العمل عن طريق المعاش المبكر هم من محدودى المهارة وممن لم تقدم لهم أية برامج تدريبية أثناء العمل، كما أن غالبيتهم كانوا من كبار السن. فعلى سبيل المثال تبين أن عددًا لا بأس به من العمال المتقاعدين لم تتح لهم أية برامج تدريبية ولو لمرة واحدة أثناء الخدمة، ومن ثم فإنه إذا كان هناك من لوم يوجه فإنما يقع على مسئولى تلك الشركات والذين لم يحسنوا إدارة العنصر البشرى فيها.
- تبين أيضًا أن غالبية العمال لم تكن لديهم الرغبة الحقيقية فى ترك الخدمة وإنما أجبروا على تركها بطرق غير مباشرة بعدما ألغيت حوافزهم وبدلاتهم التى اعتادوا عليها كما اعتادت عليها أسرهم، ومن ثم فقد كانوا بين خيارين، إما الاستمرار فى العمل بأجر زهيد، وإما ترك الخدمة مع الحصول على تعويض مباشر. فكان التعويض عندئذ هو الوسيلة التى من خلالها استطاع هؤلاء العمال تغطية الفجوة بين الأجور قبل الخصخصة وبعدها، ومن ثم يمكن القول بأنهم على نحو أو آخر قد أجبروا على الخروج من الوظيفة فى ظل نظام المعاش المبكر.

- تبين أيضًا من خلال التحليل أن المعاش الذى حصل عليه العمال محدود نسبيًا خاصة إذا ما قورن بما كانوا يحصلون عليه من مرتبات قبل الخصخصة. ولما للمعاش من أهمية كبيرة بالنسبة للفرد خاصة الموظف، فقد تبين أن غالبية العمال كانوا يفضلون معاشًا عاليًا وتعويضًا منخفضًا؛ ولهذا فإن غالبيتهم يلجئون لسد الفجوة فى الدخل عن طريق السحب من مبلغ التعويض الذى استهدفت الدولة منه قيام المحالين للمعاش باستثماره فى مشروعات صغيرة.
- تأكد من خلال التحليل شكوى العمال من الدور السلبى لنقابات العمال خلال مرحلة التفاوض. فالعمال كانوا يأملون فى الحصول على معاش مجزٍ أو تعويض عادل وكانوا يعتقدون أنه من الممكن تحقيق ذلك لو قامت نقابات العمال بالدور المنوط بها القيام به. وقد تأكد ذلك عندما سئل العمال عن مدى تناسب مقدار التعويض فكانت إجابة غالبيتهم بأنه لم يكن مجزيًا. ولهذا فلم يتمكن غالبيتهم من القيام بالمشروعات التى أملت الدولة فى قيامها. وقد أظهرت الإجابات فى الواقع أن أغلب أفراد العينة قاموا إما بإيداع مبالغ التعويض فى البنوك أو أنفقوها كلية على تزويج الأبناء أو صرفوها على إجراء إصلاحات منزلية، وما إلى ذلك.
- تبين من خلال التحليل أن غالبية من خرجوا عن طريق المعاش المبكر هم من كبار السن نسبيًا، أى من الذين تجاوزوا سن الأربعين، ومن ثم فإنهم لم يحاولوا البحث عن عمل بعد خروجهم وفق نظام المعاش المبكر. وحتى بخصوص النسبة المتبقية والتى حاولت البحث عن

عمل لدى القطاع الخاص فإن غالبيتها لم تتمكن من الحصول على فرصة عمل رغم تكرار المحاولة.

- ظهر من خلال التحليل أن غالبية العمال ترى أن الإصلاح الاقتصادى بأدواته المختلفة يسهم فى احتدام مشكلة البطالة، ولكن نسبة غير قليلة من العمال تعتبر أن خروج غير الماهرين لا يسهم فى تفاقم مشكلة البطالة لأنهم لا يمثلون قوة عمل حقيقية. يبقى أن المتقاعدين قد انضموا إلى طابور العاطلين على الرغم من كونهم مسئولين عن أسر وما يترتب على ذلك من مشكلات اقتصادية واجتماعية معروفة.
- تبين أخيرًا ومن خلال التحليل أن القطاع الخاص لا يميل إلى تشغيل متقاعدى القطاع العام لأسباب كثيرة من بينها أن معظم المتقاعدين هم من محدودى المهارة ومن كبار السن، كما أن القطاع الخاص متاح أمامه فى سوق العمل بدائل من صغار السن من الشباب العاطل والذين يسهل إعداد برامج تدريبية لهم والاستفادة منهم خلال سنوات مديدة مقبلة وهو ما لا يتوافر بالنسبة لمتقاعدى القطاع العام.

وأخيرًا بشأن نتائج الاستبيان الثالث الذى تم مع المشاركين فى حلقة الحوار الثانية من أساتذة الاقتصاد والسياسيين والتنفيذيين وقيادات العمال ورجال الأعمال والذى دار حول مدى صدق نتائج الاستبيانين الأول والثانى فى تعبيرهما عن واقع تأثير برنامج الخصخصة على العمال، فإننا يمكن أن نلخص نتائجه فى النقاط الآتية:



- فيما يتعلق بتفسير الاستجابة الضعيفة من قبل الشركات المشاركة فى الاستبيان الأول، فقد ذهب أغلبية المشاركين إلى أن تلك الاستجابة الضعيفة مرجعها إما عدم التفهم لأهمية التعاون فى إجراء البحوث العلمية الميدانية أو عدم الرغبة فى البوح بمعلومات خاصة بالشركة خاصة بعد خصخصتها أو للاعتقاد بأن الإفصاح بمثل تلك المعلومات قد يضر بموقف الشركة، ولهذا آثرت معظم الشركات إما عدم الرد أو الاعتذار عن الاشتراك.
- فيما يتعلق بالرأى فى مسألة بدء برنامج الخصخصة ببيع الشركات الرابحة؛ توزعت نسب الإجابات بين قائل بتفضيل نقل الإدارة قبل نقل الملكية، أو أنه ينبغى بيع الشركات الخاسرة قبل الرابحة، فى حين ذهب البعض الآخر إلى ضرورة تطبيق الاثنين معًا فى آنٍ واحد.
- فيما يتعلق بأفضل طريقة للبيع ذهبت الأغلبية البسيطة (٥٤٪) إلى أن طريقة البيع يجب أن تختلف من شركة إلى أخرى حسب طبيعة وظروف كل منشأة وظروف السوق، وفى المقابل ذهبت أقلية إلى القول بأن الاكتتاب العام هو أفضل وسيلة، وذهب البعض الآخر إلى أن المزايدة هى الوسيلة الأفضل.
- بشأن الحصة التى يجب أن تحتفظ بها الحكومة فى الشركات المبيعة للقطاع الخاص ذهبت الأغلبية إلى ضرورة احتفاظ الحكومة بنسبة تزيد على ٥١٪، فى حين ذهب ٢٤٪ من المشاركين إلى القول بالاكتفاء باحتفاظ الحكومة بحق المراجعة، بينما ذهب ١٣٪ فقط إلى احتفاظ الحكومة بنسبة أقل من ٥٠٪.

- فيما يتعلق بشرح أسباب تباطؤ برنامج الخصخصة قبل عام ٢٠٠٤ وتراخى عمليات البيع للشركات المتبقية من الـ٣١٤ شركة التى انطوى عليها برنامج الخصخصة ، ذهبت أغلبية بسيطة إلى أن هذا التباطؤ مرجعه دخول الاقتصاد المصرى فى حالة ركود مما أثر على قرارات المستثمرين بالشراء، بينما ذهب البعض الآخر إلى أن السبب يتمثل فى بدء البرنامج بالشركات الرابحة ومن ثم لم يتبق سوى الشركات الأقل ربحية أو الخاسرة.
- رأت أغلبية المشاركين (٧٠٪) أن ردود الشركات التى تضمنها الاستبيان الأول والتى ذهبت إلى أن أوضاع العمالة لديها لم تتغير بعد الخصخصة لم تتسم بالصدق الكامل، حيث قامت معظم الشركات المبيعة بالتخلص من العمالة الزائدة وفى صمت.
- فيما يتعلق بمشاركة العمال فى رءوس أموال الشركات المبيعة، سلم المشاركون بأنه قد أتيح للعمال فى معظم هذه الشركات شراء نسبة ١٠٪ من رأس مال الشركات المبيعة، وهو اتجاه رأت الغالبية ضرورة تعزيزه وذلك بزيادة نسبة مشاركة العاملين على ١٠٪.
- بشأن برامج تدريب العاملين حيث أفادت ٩٠٪ من الشركات (الاستبيان الأول) بوجود تلك البرامج لديها، فإن ردود المشاركين فى الاستبيان الثالث قد ذهبت إلى أن التدريب التحويلى وتطوير أداء العاملين مرتبط أساسًا بزيادة كفاءة المؤسسات التعليمية ومعاهد التدريب، كما ذهبت أغلبيتهم أيضًا إلى أن ردود الشركات فى الاستبيان الأول غير معبرة عن الواقع. وهو الأمر الذى يدعمه

ما أكده غالبية العمال المشاركين فى الاستبيان الثانى من عدم حصولهم على أى تدريب، حيث إن التدريب يقتصر عادة على فئات معينة ومحدودة.

- أما فيما يتعلق بمستوى التعليم لدى من خرجوا بطريق المعاش المبكر فقد توافقت إجابات المشاركين مع نتيجة الاستبيان الثانى فى هذا الخصوص حيث إن غالبية من خرجوا فى ظل هذا النظام هم - أولاً - من ذوى المؤهلات المتوسطة والجامعية، ثم بعد ذلك من عديمى المؤهل. وفى تفسير تلك النتيجة ذهب الأغلبية (٦٣٪) إلى أن ذلك مرجعه ضعف المستوى العلمى والمهنى لدى العمال.
- وحول مدى الاختيار أو الإكراه فى نظام التقاعد المبكر وحيث كانت نتيجة الاستبيان الثانى قد أظهرت أنه وإن كان ظاهر نظام المعاش المبكر يوحى بأنه اختيارى - وهو فى حقيقته إجبارى - فإن إجابات المشاركين فى الاستبيان الأخير دعمت تلك النتيجة حيث ذهب ٨٧٪ منهم إلى القول بأن المعاش المبكر فى حقيقته إجبارى. وفى تفسيرهم لتلك النتيجة ذهب المشاركون إلى أن الظروف التى أحاطت بهذا النظام مثل تقليص الحوافز وعدم وجود مساندة نقابية أو حكومية فعالة وكذلك نقص الحماية القانونية هى التى قادت إلى دفع العاملين لترك العمل والحصول على مزايا نظام التقاعد المبكر رغم محدوديتها.
- وبشأن تفسير تفضيل غالبية العمال للتعويض المالى بدلاً من الاستمرار فى العمل أكد معظم المشاركين أنه تفضيل مقبول، خاصة فى ظل ما توصلنا إليه فى الفقرة السابقة من حدوث تقليص تدريجى

للقيمة الحقيقية للمرتبات مع غياب اليقين بشأن المستقبل، ومن ثم فقد ذهب المشاركون إلى أنه ينبغى زيادة مقدار التعويض. غير أنه يتعين الإشارة إلى أن بعض المشاركين قد ذهبوا فى تفسير هذا التفضيل لحقيقة أن معظم من خرجوا من كبار السن وقليلى الكفاءة. ويلاحظ أنه فى ذات الإطار - وفقًا للاستبيان الثانى - كانت أغلبية العمال ٨٣٪ قد ذهبت إلى أن مقدار التعويض ضعيف أو أقل من مناسب، وهو ما أكدته أيضًا ردود المشاركين فى الاستبيان الثالث حيث إن ٨٣٪ من المشاركين قالوا بصدق نتيجة الاستبيان الثانى.

- وحول مسئولية برنامج الخصخصة عن تفاقم مشكلة البطالة، فقد أظهرت نتائج الاستبيان الأخير أن ٦٣٪ من المشاركين يقولون بمساهمته جزئيًا أو كليًا فى تفاقمها، فى حين ذهب ١٨٪ منهم إلى أن برنامج التقاعد المبكر يمثل ضرورة لرفع كفاءة الشركات.
- وبشأن تفسير تقاعس العاملين عن البحث عن عمل لدى القطاع الخاص كما أظهرت نتائج الاستبيان الثانى، ذهب المشاركون فى الاستبيان الأخير إلى تفسير ذلك إما بالظروف الاقتصادية العامة التى تشهدها البلاد، أو أنه لكبر سن معظمهم، أو لأن القطاع الخاص لديه الفرصة فى الحصول على عاملين أكثر شبابًا وأفضل تأهيلاً من سوق العمل.
- أظهرت نتيجة الاستبيان الثانى أن غالبية العينة (٧٧,٥٪) ترى أن القطاع الخاص لا يرغب فى الاعتماد على عمال القطاع العام الحاليين للتقاعد المبكر. وقد أكد غالبية المشاركين فى الاستبيان الثالث

تلك النتيجة وأرجعوها لأسباب عدة من بينها رغبة القطاع الخاص فى استخدام كوادر جديدة وفقًا لمعاييره الخاصة، كما أن عمال القطاع العام اعتادوا على أسلوب العمل الروتينى وهذا ما لا يرغبه القطاع الخاص، كما أن ضعف مهارات هؤلاء المتقاعدين وكبر سن معظمهم لا يشجع القطاع الخاص على الاستعانة بهم.

- وبشأن دور نقابات العمال، ذهبت غالبية العينة (٧٦,١٪) إلى أنه كان غير ملموس فى معالجة قضايا العمال فى هذا الخصوص أو أنه كان سلبيًا. وقد جاءت إجابات المشاركين فى الاستبيان الثالث مؤكدة أن النتيجة صادقة فى تعبيرها عن الواقع وبأغلبية كبيرة (٨٩,٥٪). وفى تفسير المشاركين فى الاستبيان لتلك النتيجة ذهبوا مذاهب شتى: فأشاروا إلى أن النقابات العمالية قد تقاعست فى رأيهم عن دورها المفترض فى هذا الخصوص، كما ذهبوا إلى أن تلك النتيجة تعكس عدم حرص كل من المشرع والحكومة على منح النقابات الدور المناسب، فى حين ذهب البعض منهم إلى أن النتيجة تعكس شعور العمال بالغبن من نتائج التقاعد وسعيهم لتحميل النقابات مسئولية تلك النتائج.

نخلص من عرضنا لنتائج الدراسات الميدانية الثلاث إلى أنه بصفة عامة تأكدت الفروض المطروحة حيث تبين أن غالبية من تم التخلى عنهم هم من محدودى المهارة، كما بان أنه وإن كان ظاهر نظام المعاش المبكر اختياريًا إلا أنه فى حقيقته إجبارى حيث اضطر العمال للإقبال عليه بعد أن قطعت أو تقلصت الحوافز والمكافآت التى اعتادوا على



تقاضيها قبل الخصخصة. كما أظهرت النتائج صحة الاعتقاد الغالب بعدم إقبال مؤسسات القطاع الخاص على تشغيل متقاعدى القطاع العام لاعتبارات كثيرة من بينها رغبتها فى الاعتماد على كوادر جديدة وشابة يزخر بها سوق العمل وكذلك لكبر سن معظم المتقاعدين وضعف مستوياتهم التدريبية والمهارية. ولهذا تبين أن معظم أولئك الذين حاولوا البحث عن عمل بعد التقاعد فشلوا فى الحصول على وظيفة.

وعلى عكس الافتراض الرابع تبين عدم تفضيل العمال لبديل الاستمرار فى العمل والالتحاق ببرامج تدريبية لإعادة تأهيلهم وبرروا ذلك بعدم جدوى الاستمرار فى العمل خاصة بعد أن ضعفت دخولهم وتقلصت مكافآتهم، وكذلك بسبب كبر سن معظمهم.

وظهر من خلال الدراسات الميدانية أن مبلغ التعويض الذى حصل عليه العمال نظير التقاعد المبكر كان ضعيفاً، ومن ثم تأكد عدم تمكن معظمهم من استغلال هذا المبلغ للدخول فى مشروعات خاصة أو صغيرة، حيث تبين أن معظمهم اتجه لوضع مكافأته فى صورة وديعة مصرفية. وقد اضطر فيما بعد - عدد كبير منهم - لاستخدام جانب من التعويض لتغطية الفجوة بين مبلغ المعاش الشهرى وما كانوا يحصلون عليه من رواتب قبل الخصخصة، ومن ثم التقاعد. ولكن لوحظ أن هناك تفاوتاً بين المتقاعدين فى كيفية استخدامهم لمبلغ التعويض؛ حيث تبين أن ذوى المؤهل المتوسط وعديمى المؤهل كانوا أكثر كفاءة فى استخدام مبلغ التعويض، حيث دخلوا فى مشروعات خاصة على خلاف ذوى المؤهلات العليا الذين لجئوا إلى الإيداع المصرفى.

وقد أظهرت النتائج أيضًا مساهمة نظام المعاش المبكر بشكل ما فى تفاقم مشكلة البطالة خاصة بالنسبة للمتقاعدين الذين لم يبلغوا سن الخمسين، ولكن لوحظ أيضًا اعتقاد البعض أن هذا النظام قد أدى إلى رفع الكفاءة الإنتاجية للمشروعات، حيث يتم التخلى عن العمالة الزائدة وكذلك العمالة غير الماهرة. وتأكد أيضًا من الدراسات الميدانية أن شركات القطاع العام قبل الخصخصة كانت تعانى من ضعف البرامج التدريبية، ولهذا لم يحصل الكثير من العمال على برامج تدريبية طوال مدة خدمتهم، ومن ثم لم تتراكم لديهم المهارات التى تؤهلهم للاستمرار فى العمل أو حتى فى الحصول على فرصة عمل جديدة لدى القطاع الخاص.

وأخيرًا يعتقد معظم المشاركين فى الاستبيانين الثانى والثالث أن النقابات العمالية لم تقم بدورها، بل ذهب البعض منهم إلى أن دورها كان سلبيًا وهو ما أدّى فى النهاية إلى عدم حصول العمال على حقوقهم كاملة.

وانطلاقًا من نتائج الدراسة الميدانية والاستبيانات الثلاثة انتهت دراسة جامعة المنصورة إلى وضع المقترحات التالية أمام صانع القرار أملاً فى الوصول إلى نتائج أكثر إيجابية سواء على مستوى الاقتصاد القومى فى مجموعه، أو بالنسبة للأطراف ذات الصلة من عمال وأصحاب مشروعات وغيرهم:

- الاهتمام بصياغة الأطر التشريعية لبرنامج الخصخصة المصرى.
فصدور قانون للخصخصة كما حدث فى تجارب الدول الأخرى أمر



لا غنى عنه لتحقق الشفافية ووضوح التزامات وحقوق الدولة والأطراف المشاركة فى عملية الخصخصة أو المتأثرة بها. كذلك فإنه من المهم أن يتضمن قانون العمل معالجة للآثار السلبية الناتجة عن تنفيذ برنامج الخصخصة، حيث - وكما أكد البعض - ينبغى توفير حزمة قانونية لتنظيم علاقات العمل فى مثل هذه الظروف. فالتخلص من العمالة الزائدة الذى اقتضاه برنامج الخصخصة المصرى لم يتم وفقاً لقواعد قانونية ملزمة، ومن ثم يتعين العمل على إصدار قانون يتضمن القواعد الأساسية المنظمة لهذه العملية والتى تكون بمثابة إطار تشريعى للسياسات الواجبة الاتباع وللضمانات اللازم توافرها بشأنها. فالتخلص من العمالة الزائدة فى وحدات قطاع الأعمال التى تمت خصخصتها وبغض النظر عن الإجراءات التى اتبعت بشأنها، يقترب كثيراً - فى رأى بعض المراقبين - من أن يكون إنهاءً جماعياً لعلاقات العمل، لم تراع فيه ضمانات الاستقرار القانونى لعلاقات العمل كما نظمتها أحكام قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ وأحكام قانون العمل رقم ١٣٧ لسنة ١٩٨١.

- من نقاط الانطلاق الأساسية فى تفعيل عمليات الخصخصة جعلها أكثر شفافية More transparent خلال جميع المراحل بدءاً من التقييم وحتى ما بعد البيع. كذلك من المهم للغاية استخدام عائد الخصخصة فى خلق استثمارات جديدة (قدر الإمكان) وليس لتغطية العجز فى الموازنة العامة أو لتسديد الديون المتراكمة. وتلك مسألة أكد عليها الكثيرون من المشاركين فى الدراسات الميدانية وفى حلقات الحوار.



- الخصخصة لا تعنى غياب الدولة كما قد يتصور البعض، وإنما هى بالأولى ترتيب لدورها، ومن ثم ينبغى أن تكون هناك رقابة حكومية فعالة لضمان تنفيذ المشترين لالتزاماتهم وخاصة التزاماتهم تجاه العمال. فيلزم إصدار القوانين التى تحول دون سيادة مبدأ الاحتكار من جانب القطاع الخاص. والواقع أن اتساع نطاق هذا القطاع نتيجة للخصخصة يجعل الفرصة سانحة لشيوع ظاهرة الاحتكار، ولذا يجب أن يكون مفهومًا أن سيطرة القطاع الخاص على الأنشطة الاقتصادية لا تعنى تخلى الدولة عن دورها الرقابى لهذه الأنشطة وتوجيهها على النحو الذى يحقق الصالح العام وذلك بإشاعة جو من المنافسة الخلاقة، وزيادة الكفاءة الاقتصادية، وترشيد توزيع الموارد الاقتصادية على الأنشطة المختلفة بحسب أهميتها.
- نجاح برنامج الخصخصة المصرى اقتصاديًا واجتماعيًا يوجب ربطه بمتطلبات الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية فى مصر، وما تفرضه من استراتيجيات وسياسات. ولعل ظاهرة البطالة وظاهرة ضعف القدرة الإنتاجية وظاهرة العجز التصديرى تشكل أبرز الظواهر السلبية التى تلقى بظلالها على المجتمع والاقتصاد فى مصر. ولذلك يكون من المنطقى أن تستخدم الخصخصة كأداة هدفها المساهمة فى التغلب على هذه الظواهر السلبية وليس تفاقمها. وفى ضوء ما سبق يجب ألا تتخذ قرارات الموافقة على خصخصة المنشآت العامة فى ضوء حسابات القيم التقديرية للأصول فحسب، وإنما أساسًا فى ضوء النتائج المتوقعة لعمليات الخصخصة على أوضاع البطالة والنمو الاقتصادى وزيادة القدرات التصديرية وغيرها من الغايات الاقتصادية والاجتماعية.



- تحقيق النجاح فى برنامج الخصخصة قد يتطلب إتاحة الفرص لرأس المال الأجنبى للمشاركة فى ملكية المشروعات الوطنية. ولكن ذلك يجب أن يتم فى ضوء المحاذير التى تحيط به، وإن وجب عدم المبالغة فى هذه المحاذير والعمل على وضعها فى أبعادها الحقيقية. فعند قبول رءوس الأموال الأجنبية يلزم مثلاً العمل على توجيهها نحو المشاريع التى تتطلب أصولاً رأسمالية ثابتة والعمل قدر الإمكان على الحد من تملكها للمشروعات الخدمية ذات الكسب السريع والتى يسهل تصفيتها. ويتعين تحفيز مشاركة الاستثمارات الأجنبية فى المشروعات المهمة لخطط التنمية الاقتصادية والقادرة على استيعاب أعداد كبيرة من العاملين.
- من الأهمية بمكان، الإسراع فى تطبيق أنظمة الضمان الاجتماعى الشامل التى تقوم على إنشاء صناديق تأمين صحى وصناديق تأمين البطالة وإنشاء صندوق قومى موحد لصرف الإعانات الاجتماعية للمعوزين خاصة فيما يتعلق بإعانات البطالة، وذلك لإيجاد نوع من التوازن الاجتماعى داخل المجتمع وتعويض الطبقات محدودة ومتوسطة الدخل عن بعض السلبيات المترتبة على برنامج الخصخصة وأبرزها التأثير على توزيع الدخل القومى.
- الاهتمام بالتدريب وإعادة التأهيل من قبل الحكومة والقطاع العام والقطاع الخاص على السواء، وذلك بإنشاء مراكز تدريب على مستوى عال لتوفير العمالة الماهرة وإعادة تأهيل العمالة الزائدة، وهو ما يعد ضرورة للتأقلم مع المتطلبات المتغيرة لسوق العمل.



فالواقع أنه يلزمنا فى مصر إفساح مجال أكبر فى برنامج الخصخصة للتدريب التحويلى كأداة ناجعة للتخلص من العمالة الزائدة وإعادة تأهيلها لممارسة أنشطة يحتاجها سوق العمل. ولضمان نجاح ذلك يتعين التخطيط فى ضوء حصر شامل ودقيق للعمالة الزائدة على المستوى القومى، وكذلك ينبغى توفير البيانات الدقيقة عن نوعيات العمالة المطلوبة فى سوق العمل فى الأوضاع الراهنة واحتمالات ما يطرأ على سوق العمل من تحولات فى المستقبل المنظور.

- ضرورة تفعيل دور النقابات العمالية وتشجيعها على أن يكون لها دور أكثر إيجابية وأكثر استقلالية فيما يتعلق بالحفاظ على حقوق العمال خلال جميع مراحل التفاوض عند تطبيق برامج الخصخصة أو التقاعد المبكر، وذلك حتى يضمن العامل حصوله على كافة حقوقه ولا يتعرض للإكراه أيًا كانت صورته. وفى إطار الحديث عن النقابات العمالية، أوصى البعض خلال الدراسات الميدانية بضرورة أن تكون العلاقة بين العامل والنقابة علاقة تعاقدية وليست علاقة جبرية.
- وأخيراً العمل على إلزام المشترين للوحدات المبيعة بالاستمرار فى النشاط الذى تمارسه المنشأة، بل وتطويره حتى لا يكون الشراء من أجل التصفية واستغلال المساحة العقارية فى المضاربة كما لوحظ فى بعض الحالات التطبيقية.

المراجع

(أ) باللغة العربية:

* د. إبراهيم حلمي عبد الرحمن ود. سلطان أبو على (١٩٨٩): «دور القطاعين العام والخاص مع التركيز على التخصيصية - حالة مصر»، فى د. سعيد النجار(تحرير) ١٩٨٩، ص ٢٥٠-٢٩٨.

* د. إبراهيم شحاته (١٩٩٠): البنك الدولى والعالم العربى- تحديات وآفاق الاقتصاد المصرى، القاهرة، كتاب الهلال، العدد ٤٧٤، دار الهلال، يونيو ١٩٩٠.

* د. أحمد جمال الدين موسى (١٩٩٢): «فنون تطبيق الخصخصة»، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية (تصدرها كلية الحقوق-جامعة المنصورة)، العدد ١٢، أكتوبر ١٩٩٢، ص ٤٨٥-٥٤٤.

* د. أحمد جمال الدين موسى (١٩٩٣): «قضية الخصخصة- دراسة تحليلية»، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، العدد ١٣، إبريل ١٩٩٣، ص ٢١٥-٣٢٩.

* د. أحمد جمال الدين موسى(تحرير)٢٠٠٤: «الآثار الاقتصادية والقانونية والاجتماعية المترتبة على خصخصة وحدات قطاع الأعمال العام - دراسة نظرية وتطبيقية على الواقع المصرى»، مطبعة جامعة المنصورة.

* د. حازم الببلاوى (١٩٩٢): التغيير من أجل الاستقرار، القاهرة، دار الشروق.
* سافس(ى. س.) ١٩٨٩: التخاصية: المفتاح لحكومة أفضل، ترجمة سارة أبو الرب، عمان، مركز الكتب الأردنى.
* د. سعيد النجار (تحرير) ١٩٨٩: التخصيصية والتصحيحات الهيكلية فى البلاد العربية، أبوظبى، صندوق النقد العربى.
* د. سعيد النجار (١٩٩١): نحو استراتيجية قومية للإصلاح الاقتصادى، القاهرة، دار الشروق.

(ب) باللغتين الإنجليزية والفرنسية:

AYLEN (J.) 1987:"Privatization in Developing Countries, Lloyds Bank Review, Jan.1987; Reproduit in Problèmes Economiques, No.2028, 11 juin 1987, p.10-17.

BIZAGUET (A.) 1992: Le Secteur Public et les Privatisations, Paris, PUF.

BOUIN (O.) & MICHALET (C.)1991: Le Réquilibrage entre Secteur Public et Secteur Prive: L'expérience des Pays en Dévelopement, Paris, OECD.

BRITTAN (S.) 1986: "Privatization: A Comment on Kay and Thompson, The Economic Journal, No 96, March, p.33-38.

CHAPUY (J.)& VIROLE (J.) 1982: "Le secteur public industriel des Communauté Européennez, Revue d'Economie Politique, Vol.92, No.5-6.p.944-964.

COOK (P.)& KIRKPATRICK (C.) 1988: Privatization in Less Developed Countries, New York, Harvester Wheat-sheaf.

GALLAIS-HAMONO (G.)1977: Les Nationalisations à quel Prix, Paris, PUF.

JONES (L.) & al. (1988): The Economic of Divestiture: Ex-ante Valuation and Ex-post Evaluation, oston University.

JONES (L.) & al. (1990): Selling Public Enterprise, a Cost - Benefit Methodology, Cambridge, The MIT Press.

KIKERI (S.) and KOLO (A.) 2006: Privatization Trends What's Been Done?, The World Bank, Note number 304, http://rru.worldbank.org/Privatization.

MORGAN (D.)& ENGLAND (R.) 1988:"The Tow Faces of Privatization, Public Administration Review, Nov.- Dec.,p.979-987.

MOUSSA (A.G.E.) 1986: "L'Etat chez Gunnar Myrdal"

منشور في مجلة البحوث القانونية والاقتصادية- العدد الأول- أكتوبر ١٩٨٦- ص ٢٥-٥٠.

SANTINI (J.) 1986: "Les dénationalisation en Grande-Bretagnez, Le Cahier Français, p.56-63.

SORMAN (G.)1984: La Solution Libérale, Paris, Fayard.

TORNELL (A.) 1999: Privatizing the Privatized, NBER Working Paper Series, No. 7206, http://www.nber.org/papers/w7206.

VUYLSTEKE (Ch.) 1988: Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises, Washington, World Bank.

World Bank (1991): World Development Report-1991, The Challenge of Development, Oxford University Press.



الفهرست



نهضة مصر
للطباعة والنشر والتوزيع